



# ВІСНИК

## ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ

ОФІЦІЙНЕ НАУКОВО-ПРАКТИЧНЕ ВИДАННЯ

4/2011

**Редакційна колегія:**

**КИРИЛЮК Руслан Іванович,**  
Голова Державної судової  
адміністрації України

**РОМАНЮК Ярослав Михайлович,**  
Голова Ради суддів України,  
суддя Верховного Суду України,  
кандидат юридичних наук,  
суддя вищого кваліфікаційного  
класу, заслужений юрист України

**ГВОЗДИК Павло Олександрович,**  
Голова Ради суддів загальних  
судів, суддя Вищого  
спеціалізованого суду України  
з розгляду цивільних і  
кримінальних справ,  
кандидат юридичних наук,  
суддя першого кваліфікаційного  
класу, заслужений юрист  
України

**УДОВИЧЕНКО Олександр Сергійович,**  
Голова Ради суддів  
господарських судів, суддя  
Вищого господарського суду  
України, заступник голови  
судової палати з розгляду справ  
про банкрутство,  
кандидат юридичних наук,  
член Вищої ради юстиції,  
заслужений юрист України

**КОБИЛЯНСЬКИЙ Микола Генріхович,**  
Голова Ради суддів  
адміністративних судів, суддя  
Вищого адміністративного суду  
України, заступник голови  
судової палати з розгляду справ,  
пов'язаних зі спорами щодо  
проходження публічної служби,  
суддя першого кваліфікаційного  
класу, член Вищої ради юстиції,  
заслужений юрист України

Видається чотири рази на рік  
Передплатний індекс: 95966

Рік заснування: 2006

Свідоцтво про державну реєстрацію  
Серія КВ № 11236-306Р від 13.06.2006 року

Адреса редакційної колегії:  
01021, м. Київ, вул. Липська, 18/5

Шеф-редактор:  
Р. Кирилюк

Редактор:  
Ф. Ілляк

Видавець:  
видавнича організація «Юрінком Інтер»,  
президент В. Ковальський

Адреса:  
04209, м. Київ-209, вул. Героїв Дніпра, 31б  
[www.yurincom.kiev.ua](http://www.yurincom.kiev.ua)

© «Вісник Державної судової адміністрації України», 2011

## СУДОВА РЕФОРМА



### СУДОВА РЕФОРМА: ЗДОБУТКИ І ПЕРСПЕКТИВИ

**Руслан КИРИЛЮК,**  
Голова Державної судової адміністрації України

СУДОВА РЕФОРМА

*Про реформування українського судочинства говорилось давно (фактично все останнє десятиліття), однак якихось суттєвих зрушень у цьому процесі не відчувалося й лише після прийняття та набрання чинності новим Законом "Про судоустрій і статус суддів" ситуація кардинально змінилася. Нині реформування сучасної судової системи України здійснюється під кутом реалізації принципу встановлення незалежної судової влади, здатної відправляти правосуддя, забезпечуючи верховенство права.*

Передумовою існування й визначальними складовими, що забезпечують функціонування ефективного і справедливого судочинства, гарантіями здійснення якісного правосуддя суддями є належне організаційне забезпечення діяльності органів судової влади, матеріальне та соціальне забезпечення суддів. Із набранням чинності Законом "Про судоустрій і статус суддів", який був прийнятий Верховною Радою України 07.07.2010 року і замінив закони "Про судоустрій України" (втратив чинність) та "Про статус суддів" (частково втратив чинність), відбулася низка змін у судовій системі. Новим законом був створений Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, який доповнив систему вищих спеціалізованих судів. Вищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції залишився Верховний Суд України (ВСУ).

У низці найважливіших завдань судово-правової реформи передбачено, зокрема, підвищення ефективності судочинства, що безпосередньо пов'язане із підвищенням вимог до кваліфікації суддів та зміною підходів до формування суддівського кадрового складу. Законом України "Про

судоустрій і статус суддів" визначено критерії добору суддів, встановлено проходження спеціальної підготовки, а Вищій кваліфікаційній комісії суддів України надано статус постійно діючого органу з виключними повноваженнями щодо формування суддівського корпусу, якісно змінено і сам принцип формування та її діяльності. Концептуальне оновлення судової влади, котре сьогодні триває, внесло зміни й до системи добору кандидатів на призначення судді вперше, як, власне, й до системи навчання, професійної підготовки та перепідготовки суддів.

За рік діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України у новому статусі та за новими правилами можна говорити про низку її здобутків, основним серед яких є проведення добору кандидатів на призначення судді вперше шляхом складання анонімного тестування та проведення кваліфікаційного іспиту. Відтак проведено процедуру добору кандидатів на призначення судді вперше за європейськими зразками.

Державна судова адміністрація України не перебувала осторонь процесів у проведенні процедури добору і готова й надалі надавати допомогу Вищій кваліфікаційній комісії суддів України.

Відповідно до нового закону змінено і статус Академії суддів, котра на сьогодні реорганізована в Національну школу суддів України та підпорядкована Вищій кваліфікаційній комісії суддів України.

Ще однією системною новацією слід назвати зміну статусу самої ДСА України. Як відомо, раніше Державна судова адміністрація України була центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, котрий забезпечував діяльність судової гілки влади, що зумовлювало певний конфлікт інтересів. З одного боку, ДСА України повинна була відстоювати інтереси судової системи у відносинах з органами виконавчої влади, а з іншого — сама була частиною цієї ж влади. Сьогодні цей конфлікт усунуто і це безперечний плюс для всієї системи судочинства.

У свою чергу органи суддівського самоврядування отримали більше можливостей для впливу на формування позиції ДСАУ, а співпраця з ними та з головами судів, судьями лише покращилася. Власне, змінилося й формування та склад органів суддівського самоврядування. Раніше ради суддів формувалися за територіальним принципом, нині ж — за юрисдикцією. Сьогодні є три спеціалізовані ради суддів та одна загальноукраїнська. Причому склад рад суддів зменшено на кілька порядків і нині він складає по 11 суддів.

Позитивним є й те, що голови судів не можуть бути обрані до рад суддів, оскільки навантаження на членів ради, з огляду на її функціональні завдання, визначені статтею 122 Закону "Про судоустрій і статус суддів", досить суттєві. Судді ж, які обіймають адміністративні посади, та секретарі судових палат також мають великий обсяг обов'язків, виконання яких потребує і часу, і знань, і енергії. Змінився й сам процес призначення суддів на адміністративні посади та звільнення їх із таких посад — відповідні подання до Вищої ради юстиції вносять ради суддів.

Разом із тим змінено й повноваження ВРЮ, котра на сьогодні й вирішує питання щодо призначення суддів на адміністративні посади, адже зрозуміло, що будь-яка зацікавленість або упередженість у цих питаннях неприпустимі. Рішення ради не повинні породжувати жодних сумнівів щодо їх об'єктивності та наявності однієї мети — забезпечення здійснення судочинства на належному рівні.

Зрозуміло, що головною передумовою належного організаційного забезпечення діяльності органів судової влади є їх фінансування. Конституцією та законодавчими актами гарантується належне та своєчасне фінансування судів державою не нижче рівня, що забезпечує можливість повного й незалежного здійснення правосуддя. На

жаль, реалії повсякдення дещо інші. У дійсності недофінансування судової системи з року в рік складає від 50 до 70 відсотків.

Тому надзвичайно вагомим для судової системи є прийняття Закону "Про судовий збір". Цим законом передбачено, що всі кошти, які надходять від сплати судового збору, спрямовуються на фінансування судової системи. Такий підхід значно посилює організаційну незалежність судів і при цьому дає змогу істотно підвищити рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів судової влади.

Здебільшого завдяки прийняттю цього закону обсяги фінансування судової системи, як передбачено Законом "Про Державний бюджет України на 2012 рік", збільшилися з 2,9 до 4 млрд грн, тобто на 38 відсотків. Як наслідок, бюджет судової системи 2012 року істотно збільшиться (за нашими підрахунками на 1,1 млрд гривень), що дасть змогу зробити наступний крок — ввести в дію положення Закону "Про судоустрій і статус суддів", які регулюють питання суддівської винагороди. Тобто в бюджеті на поточний рік враховано новий вид оплати праці суддів — суддівську винагороду, а саме норми статті 129 цього Закону.

Усі ці кроки забезпечать передумови поліпшення фінансового становища судів. Варто зазначити, що розмір судового збору здебільшого залежить від розміру мінімальної заробітної плати. Тож зростатиме величина цього соціального стандарту — зростатимуть і видатки на судочинство.

Робота з поліпшення фінансування судівництва тривала протягом усього 2011 року. Адже для стабільної роботи судової системи необхідно було здійснити перерозподіл поточних коштів у межах видатків державного бюджету. Такий перерозподіл було здійснено відповідно до статті 23 Бюджетного кодексу України, в якій зазначено, що в межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника бюджетних коштів перерозподіл видатків за бюджетними програмами здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України, погодженим із Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Так, 10 серпня 2011 року Кабмін своїм розпорядженням № 755-р "Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених у 2011 році Державній судовій адміністрації" здійснив перерозподіл видатків шляхом зменшення кількості видатків споживання та збільшення обсягу видатків розвитку в межах загального кошторису бюджетних призначень, передбачених у 2011 році.

Наразі збільшено видатки розвитку за статтями: "Здійснення правосуддя місцевими господарськими судами" — на 3,8 тис. грн; "Здійснення правосуддя апеляційними судами" — на 47,5 тис. грн; "Здійснення правосуддя місцевими судами" — на 2736,49 тис. грн; "Здійснення правосуддя апеляційними господарськими судами" — на 118,5 тис. грн (у тому числі оплата праці — 110 тис. гривень); "Здійснення правосуддя апеляційними адміністративними судами" — на 74,6 тис. грн; "Здійснення правосуддя місцевими адміністративними судами" — на 6938,03 тис. грн.

Структура доведеного обсягу видатків у 2011 році на 78 відсотків складалася із соціальних виплат, а на утримання судів припадало 22 відсотки, з них: 5 відсотків — оплата комунальних послуг та енергоносіїв; 4 відсотки — видатки розвитку; 13 відсотків — інші видатки на здійснення судочинства. Завдяки проведеній Державною судовою адміністрацією спільно з Міністерством фінансів України роботі 14 червня 2011 року був прийнятий Закон "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2011 рік", згідно з яким судам збільшено видатки на оплату комунальних послуг.

Ще однією системною зміною стало впровадження автоматизованої системи документообігу суду. На сьогодні така система впроваджена та працює в усіх судах України. Комп'ютерна програма "Документообіг загальних судів" використовується в судах загальної юрисдикції з 1 січня 2011 року, на сьогодні це актуальна версія 2.27 КП "ДЗС". Наразі весь процес діловодства в українських судах повністю автоматизовано, автоматично відбувається й розподіл справ, що дозволяє говорити про недопустимість втручання у здійснення правосуддя та незалежність судової гілки влади.

Варто зазначити, що всі минулі роки в судочинстві існувала проблема нерівномірного розподілу справ, яку на сьогодні усунуто. Можливість повторного розподілу передбачена Положенням про автоматизовану систему документообігу суду й реалізована в комп'ютерній програмі "ДЗС".

Щодо недосконалості наявного програмного забезпечення, то вона викликана, насамперед, тими умовами, в яких воно розроблялося. А це — і відсутність відповідних фінансових ресурсів, і стислі терміни розробки та впровадження, і проблеми в комунікації між розробниками та користувачами продукту. Нещодавно нами було змінено керівника ДП "Інформаційні судові системи", що здійснює адміністрування системи документообігу. Нове керівництво держпідприємства налагоджує ефективний зворотний зв'язок із користувачами, тобто з працівниками судів. Цьому сприяє й той факт, що договори на обслуговуван-

ня системи укладаються безпосередньо між підприємством і відповідним судом або територіальним управлінням ДСА України. І вже найближчим часом буде створено умови, за яких суди зможуть у своїй роботі використовувати будь-які програмні продукти, що є на ринку, з тим, аби конкуренція спонукала розробників до постійного удосконалення.

Крім того, Державною судовою адміністрацією України створено робочу групу з питань інновацій, перед якою поставлено завдання внесення на підставі аналізу звернень користувачів пропозицій щодо удосконалення програмного забезпечення, а також загальних вимог до програми, так би мовити, її майбутньої моделі. Вже в наступному році має бути якісно новий рівень програмного забезпечення, наближений до реального створення Єдиної судової інформаційної системи.

Відзначу й те, що на сьогодні практично завершено створення корпоративної мережі за рахунок коштів міжнародної допомоги. Зокрема, в рамках Спільної програми Європейської Комісії і Ради Європи "Прозорість та ефективність судової системи України" проведено роботи зі встановлення сертифікованих локальних комп'ютерних мереж у 398 місцевих загальних судах, у 3 окружних адміністративних судах, в 1 апеляційному адміністративному суді та в 1 апеляційному суді. Наступний етап — поставки міжнародними донорами комп'ютерної техніки в суди Чернівецької області. Відтак за рахунок забезпечення судів цього регіону новою надсучасною комп'ютерною та оргтехнікою ми зможемо вивільнене обладнання передати в інші суди.

Загалом уже в найближчі п'ять-десять років необхідно істотно змінити всю систему матеріального та фінансового забезпечення судів. Такі питання варто вирішувати в автоматичному режимі за допомогою новітніх технологій. Система має бути автоматизованою, а потреба в коштах чи матеріальних ресурсах кожного суду розраховуватися відповідною комп'ютерною програмою. Ця ж програма контролюватиме їх витрачання й відправлятиме заявки на забезпечення суду, попередньо перевіряючи їх обґрунтованість. Відтак увесь процес документообігу суду стане справді електронним.

Водночас, усвідомлюючи необхідність системних змін, варто відзначити, що 2012 рік у Державній судовій адміністрації України оголошено роком інновацій, і першим кроком до його реалізації є презентована система відеоконференцз'язку між ДСА України та її територіальними управліннями. У перспективі — налагодження такої системи зв'язку для спілкування не лише між ДСА та її територіальними управліннями, але й між ДСА та судами з метою оперативного вирішення нагальних питань, обміну досвідом, проведення семінарів та тренінгів.

## ПРОБЛЕМИ НЕЗАЛЕЖНОСТІ СУДОВОЇ ВЛАДИ



## НЕЗАЛЕЖНІСТЬ СУДДІ ЯК ОСОБЛИВА ГАРАНТІЯ ЙОГО СТАТУСУ

**Ігор САМСІН,**  
суддя Верховного Суду України,  
Голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України,  
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

*Забезпечення незалежності судової влади проголошено одним із основних пріоритетів судової реформи. Декларативний підхід до вирішення цього питання є небезпечним та вкрай безрезультатним. Закон, який регулює дане питання, повинен бути чітким і дієвим, однак не настільки зарегульованим, щоб бути перешкодою для охоплення нестандартних ситуацій, з якими стикається суддя в його професійній діяльності.*

Незалежність суддів є невід'ємною складовою їхнього статусу. Про це сказав Конституційний Суд України у своєму рішенні від 01.12.2004 року № 19-рп/2004 [1]. При цьому важливо звернути увагу на те, що незалежність судді у пореформеному Законі України "Про судоустрій і статус суддів" розглядається в дуалізмі з поняттям верховенства права, якому суддя підкоряється у відправленні правосуддя, і який стоїть вище за принцип законності, оскільки часом закони не цілком відповідні йому.

На думку іноземних фахівців, які оцінювали реформаторські ініціативи у сфері статусу суддів, слід було забезпечити "справжню рівновагу між повноваженнями законодавчої, виконавчої та судової влади — рівновагу, яка здатна забезпечити незалежний статус судівництва. Незалежність судової влади є передумовою довіри до неї, авторитету судових органів й успішного відправлення правосуддя. Самостійне прийняття судом рішення у справі є суттю судової незалежності. При виконанні функцій з відправлення правосуддя й постановлення рішення суддя не може бути керований ніким і нічим, окрім закону (прийнятого відповідно до демократичних принципів) і власного сумління та відчуття справедливості. Відтак абсолютно необхідними стають

спроможна й ефективна система правосуддя та гарантії незалежності кожного конкретного судді. ... Незалежність суду означає його незалежність від виконавчої влади, партій і сторін у спорах. Судди також мають бути незалежні від законодавчої влади в усьому, крім обов'язкового застосування ними законів, прийнятих законодавчим органом" [2].

Слід зазначити, що незалежність суду і, як наслідок, авторитет судової влади є найгострішими і найполемічнішими питаннями в будь-якому суспільстві. Однак ці питання рідко стають предметом доктринального вивчення. Це пов'язано з тим, що незалежність суду залежить від багатьох факторів: особистих і професійних характеристик суддів, стану правової культури в суспільстві, розвинутої правової доктрини, цілеспрямованості суспільства і влади на створення незалежного суду і т.д.

Проблема створення повного переліку стандартів судової незалежності тою чи іншою мірою визначалася в значній кількості різних документів. Ці документи, незалежно від того, чи були вони створені міжнародними організаціями, офіційними державними органами або незалежними науковими групами, передбачають всебічний опис елементів судової незалежності, її ролі й значення в забезпеченні вер-

ховенства права, а також тих викликів з боку виконавчої або законодавчої влади, з якими вона може зіштовхнутися.

Однак, як свідчить практика багатьох країн, навіть найкращі інституціональні норми не можуть працювати за відсутності доброї волі тих, хто відповідає за їх застосування. Імплементация існуючих стандартів суддівської незалежності настільки ж важлива, як і встановлення самих стандартів. Лише послідовне впровадження їх у життя здатне зупинити перетворення судової незалежності в її видимість. Правильне здійснення таких стандартів — досить складне завдання, і повністю воно не вирішене ще в жодній державі.

Доцільно проаналізувати міжнародно визнані стандарти незалежного суду. Вони закріплені як у документах, що мають обов'язкову силу для України, зокрема, це Статут Ради Європи (ст.3) і Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (ст.6), так і в документах, що мають рекомендаційний характер, зокрема, Основні принципи незалежності судових органів 1985 р., Бангалорські принципи поведінки суддів 2002 р.

На європейському рівні право на незалежний і безсторонній суд гарантує перш за все ст.6 Європейської конвенції про права людини (ЄКПЛ). Тлумачення цієї статті дає Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), звертаючи увагу на ряд важливих аспектів суддівської незалежності, виокремлюючи найбільш поширені форми викривлення незалежності.

Слід також згадати про документи Консультативної ради європейських суддів (КРЕС): висновки № 1 "Про стандарти незалежності судової влади і незмінюваність суддів", № 6 "Про справедливий судовий розгляд в розумний строк", № 10 "Про раду судової влади на службі суспільства" та № 11 "Про якість судових рішень", а також документ Ради Європи — Європейську хартію про статус суддів 1998 р. Зазначені акти передбачають переведення викладених положень в юридично обов'язкові норми шляхом поступового формування досконалого національного законодавства.

Із 2008 року робота зі створення повного переліку гарантій незалежності суду здійснюється Комісією Ради Європи за демократію через право (Венеціанська комісія). Її результатом стала Доповідь про незалежність судової системи [3]. Венеціанська комісія висловлюється за те, що основні гарантії незалежності судової влади повинні бути закріплені в національній конституції.

До міжнародних стандартів незалежності судової влади відносяться гарантії:

1) що забезпечують зовнішні ознаки незалежності (спосіб і строки призначення суддів, виконувальність їх рішень;

2) що формують внутрішні механізми незалежності (матеріальну винагороду і питання кар'єри, недискримінаційність в організації роботи.

Проаналізуємо кожну групу докладніше. До зовнішніх гарантій незалежності судової влади належать: а) спосіб призначення на посаду; б) строк перебування на посаді; в) виконувальність судових рішень. ЄСПЛ неодноразово у своїх рішеннях звертав увагу на ту обставину, що при вирішенні питання про те, чи можна вважати даний суд незалежним, слід дослідити, зокрема, спосіб призначення його членів [4]. Спосіб у даному випадку передбачає два елементи: вимоги до кандидата на посаду судді й орган, який здійснює призначення. КРЕС у своєму висновку № 1 рекомендує також органам, які відповідають у державі-члені за рекомендації про призначення суддів на посади, прийняти, опублікувати і ввести в дію об'єктивні критерії з метою забезпечення того, щоб добір і кар'єра суддів "залежали від особистих якостей, з урахуванням кваліфікації, чесності, здібностей і ефективності" (п.25).

Питання про призначення на посаду суддів повинно вирішуватися органами суддівського самоврядування. Однак якщо положення конституції чи законодавства і традиції допускають призначення суддів урядом, повинні існувати гарантії забезпечення на практиці прозорості й незалежності цих процедур, а також того, що на відповідні рішення не будуть мати можливість вплинути будь-які умови, окрім зазначених вище об'єктивних критеріїв. У висновку № 10 КРЕС розвиває це положення, зауважуючи, що "рада судової влади може або складатися виключно із суддів, або мати змішаний склад — із суддів і не суддів. В обох випадках слід уникати егоїзму, самозахисту й клановості" (п.16). Змішаний склад додає легітимності судовій владі, але не повинен стати умовою для впливу на об'єктивність рішень, що приймаються (п.19).

Слід врахувати, що в Європі існує багато різних систем призначення суддів і немає єдиної моделі, яка могла б бути застосована у всіх країнах. При цьому належним способом гарантування судової незалежності слід вважати утворення судової ради, яка повинна бути забезпечена конституційними гарантіями щодо її складу, повноважень і автономії. Така рада повинна мати вирішальний вплив на призначення суддів і на їх підвищення на посаді, а також на прийняття щодо них дисциплінарних заходів.

При тлумаченні ст.6 ЕКПЛ Європейський суд щодо строків суддівської посади неодноразово підкреслював, що "незмінюваність суддів протягом строку їх повноважень повинна в цілому розглядатися як наслідок їх незалежності і як одна з вимог п.1 ст.6" [4], а КРЕС доповнює: "Європейська практика зазвичай складається з призначення суддів на повний робочий день до передбаченого законом ві-

ку виходу у відставку. Такий підхід є найменш проблематичним з точки зору незалежності" (п.48 Висновку № 1). Венеціанська комісія також рекомендує призначати звичайних суддів на постійній основі до виходу у відставку. Випробувальний термін для суддів є некоректним з точки зору незалежності, більш доречним є система кандидатів на посади суддів, які не наділяються суддівськими повноваженнями в повному обсязі.

Крім того, Венеціанська комісія послідовно підтримує включення в конституції принципу незмінюваності. Службові переведення в якості санкції чи кар'єрного зростання можуть бути можливими лише у виключних випадках. У тому, що стосується дисциплінарних процедур, перевага надається судовим радам. Крім того, комісія завжди стверджувала, що повинні існувати можливості оскарження в суді рішень дисциплінарних органів. Щодо останньої тези КРЄС підкреслювала, що було б доцільним підготувати стандарти, які визначали б не лише поведінку, що може призвести до зміщення з посади, але також будь-яку поведінку, що може стати підставою для дисциплінарного стягнення (зміни статусу), включаючи переведення в інший суд, інший район чи пониження класу (п.80 Висновку № 1).

Виконуваність судових рішень як стандарт незалежності судової влади до певної міри є новим, оскільки в контексті раніше існуючих доктрин він розглядався в якості гарантії судового процесу, але не гарантії організації судової влади. Тим не менше всі міжнародні документи презюмують обов'язкове виконання судового рішення як елементу незалежності суду. Венеціанська комісія підкреслює, що принцип, за яким судові рішення не повинні підлягати будь-якому перегляду поза процедурою оскарження, зокрема шляхом опротестування прокурором або будь-яким іншим державним органом за сплином строку оскарження.

Таким чином не допускається невиконання судового рішення, що вступило в законну силу, після закінчення строку оскарження такого рішення. При цьому посилання на бюджетні труднощі або недосконалість бюджетного процесу з метою невиконання судового рішення не приймаються до уваги й розглядаються як заперечення незалежності судової влади.

До внутрішніх гарантій незалежності судової влади належать: 1) рівність всередині судової системи; 2) свобода від неналежного зовнішнього впливу; 3) свобода бюджету судової влади.

Міжнародні документи приділяють менше уваги питанню внутрішньої незалежності в сфері судової влади ніж питанню зовнішньої незалежності. Однак у цих документах завжди підкреслюється, що гарантія рівності не менш важлива ніж інші гарантії. Враховуючи, що в конституціях європей-

ських країн закріплено підпорядкування суддів "лише закону", презюмується, що цей принцип захищає суддів перш за все від неналежного зовнішнього впливу. Однак він повинен застосовуватися й до організації внутрішньої структури судової влади. Ієрархічна організація судової влади (підпорядкування суддів головам суду або суддям вищестоящих судів) було б явним порушенням цього принципу. Між суддями не існує ієрархії, діє природно-правовий принцип: "Рівний над рівними влади не має". Законодавство країн повинно містити норми, які б відображали таку рівність усіх суддів і забороняли дискреційні повноваження одних суддів по відношенню до інших.

Основні стандарти з цього питання викладені в документах КРЄС. Основоположим є те, що "суддя при здійсненні своїх зобов'язань не є найманим працівником; суддя заміщує державну посаду. Таким чином суддя служить лише закону й несе відповідальність лише перед законом". Є аксіомою, що суддя, вирішуючи справу, не діє за наказом чи за вказівкою третіх осіб всередині або зовні судової влади.

КРЄС відзначає потенційну загрозу для суддівської незалежності, яка може виникати із внутрішньої ієрархії. Загальновизнано, що суддівська незалежність полягає не лише в свободі від неналежного зовнішнього впливу, але також у свободі від неналежного впливу, що міг би бути з боку керівників судової системи.

При цьому особливе значення рівність має при розподілі справ і додержанні права на належний суд. Гарантіями в даному випадку виступають додержання спеціалізації судді й недопустимість довільного вилучення справ у судді. Венеціанська комісія відзначає, що "порядок розподілу справ між суддями повинен бути підпорядкований об'єктивним критеріям" (п. 70.7).

Отже, мають бути передбачені гарантії внутрішньої незалежності в різних зрізах: між суддями вищестоящих і нижчестоящих судів, між головою суду й суддями одного суду, а також між самими суддями цього суду.

Що стосується вимоги про усунення можливостей неналежного впливу, КРЄС коментує: "Складність полягає скоріш у визначенні того, що є неналежним впливом, а також в установленні необхідного балансу між, наприклад, необхідністю захищати судовий процес від викривлення і впливу з боку політичних сил, преси та інших джерел і інтересами гласного обговорення питань публічного значення в суспільному житті й у вільній пресі. Судді повинні усвідомлювати, що вони є публічними особами, і що їм не слід бути надто вразливими" (п.63 Висновку №1). В цьому контексті слід належну увагу приділити імунітету судді, що має не абсолютний, обмежений характер.

Таким чином, із метою захисту суддів від неналежного зовнішнього впливу їм має бути забезпечений функціональний імунітет — імунітет від переслідування за дії, здійсненні при відправленні правосуддя, за винятком умисних злочинів (наприклад, отримання хабара).

Необхідно відзначити, що міжнародні стандарти також вказують на умови, що можуть викликати сумніви у безсторонності й незалежності суддів. Вказується, що національне законодавство повинно містити норми щодо суддівської несумісності з іншими функціями, особливо з політичною діяльністю.

Щодо свободи бюджету судової влади, то зазначається, що обов'язком держави є забезпечення судової системи адекватними фінансовими ресурсами. Навіть під час кризи функціонування й незалежність судової влади не повинна бути під загрозою, а фінансування судів не повинно скорочуватися. Винагорода суддів має бути стабільною й значно більшою, аніж в інших державних службовців, щоб виконувати функцію корупційної профілактики. З цього питання КРЕС висловила таким чином: "Хоча деякі системи (наприклад, у північних країнах) вирішують це питання за допомогою традиційних механізмів без будь-яких формальних положень закону, КРЕС вважає, що загалом (і особливо щодо нових демократій) важливо передбачати спеціальні положення в законі, які б гарантували суддівську винагороду від скорочень і забезпечували, хоча б *de facto*, збільшення винагороди у відповідності з підвищенням вартості життя" (п.62).

Міжнародні документи не передбачають бюджетної автономії судової влади, однак існує переконливий аргумент на користь врахування думки представників судової влади при підготовці бюджету. Висновок № 2 КРЕС "Про фінансування і управління справами судів" передбачає: "КРЕС згоден, що хоча фінансування судів є частиною

державного бюджету, що подається в парламент міністерством фінансів, таке фінансування не повинно залежати від політичних змін. Рівень фінансування судів, який може дозволити собі країна, є політичним рішенням у системі, що ґрунтується на поділі влад. Однак необхідно турбуватися про те, щоб ані виконавча, ані законодавча влади не мали змоги впливати на судову владу при встановленні її бюджету. Рішення про надання коштів судам повинні прийматися при суворому дотриманні суддівської незалежності.

Консультативна рада європейських суддів підкреслює, що неможливо ігнорувати економічні відмінності між країнами, однак забезпечення належного фінансування судів вимагає більшого залучення самих судів до процесу творення бюджету. Рада наполягає, щоб організація прийняття парламентом судового бюджету включала процедуру, яка б враховувала думку судової влади

Бажано, щоб орган, який представляє усі суди, відповідав за внесення бюджетних запитів до парламенту або в один із його соціальних комітетів. Рішення про виділення коштів судам має прийматися при суворому додержанні судової незалежності і судді повинні мати можливість висловлювати свою думку щодо пропонованого парламенту бюджету, можливо, через судову раду" (п.5).

Таким чином на сьогоднішній день міжнародні стандарти виокремлюють шість елементів, здатних гарантувати незалежність суду: спосіб призначення суддів, їх незмінюваність, обов'язковість судових рішень, рівність всередині судової влади, виключення неналежного зовнішнього впливу, а також справедливої організації бюджетування судової влади й винагороди суддів. Деякі гарантії були вже сприйняті національним законодавством, деякі необхідно було удосконалити, а щодо окремих — створити абсолютно нові механізми, здатні укріпити судову незалежність.

### Використані джерела:

1. Рішення Конституційного Суду України "У справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України "Про статус суддів" (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу)" № 19-рп/2004 від 01.12.2004 // Вісник Верховного Суду України, 2004. — № 12.  
2. Спільний експертний висновок щодо проекту Закону України "Про судоустрій і статус суддів", підготовлений Венеціанською комісією і Дирекцією з технічного співробітництва Генеральної дирекції з прав людини та

правових титань Ради Європи й ухвалений Венеціанською комісією на 82-ому пленарному засіданні (Венеція, 12—13 березня 2010 р.) / Центр суддівських студій // Електронний ресурс. — Режим доступу: <http://www.judges.org.ua/about.htm>. — Заголовок з екрану. — П. 7.  
3. Rapport sur l'indépendance du système judiciaire — CDL-AD (2010)044 // Електронний ресурс. — Режим доступу: [http://www.venice.cie.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)044-e.asp](http://www.venice.cie.int/docs/2010/CDL-AD(2010)044-e.asp). — Заголовок з екрану.  
4. Сальвіа М. Де. Прецеденты Европейского суда по правам человека. — СПб.; 2004. — С.439.



## АКТУАЛЬНЕ ІНТЕРВ'Ю



## НЕГАТИВНИЙ ІМІДЖ СУДІВ — СТЕРЕОТИП, А НЕ ОБ'ЄКТИВНІСТЬ

**Ігор ТЕМКІЖЕВ,**  
Голова Вищого адміністративного суду України

*Як відомо, 30 листопада 2011 року Вища рада юстиції призначила Ігоря Темкіжева на посаду Голови Вищого адміністративного суду України. Нагадаємо, що суддею ВАСУ його було обрано відповідно до постанови Верховної Ради України від 17 листопада 2011 р. № 4048-VI. Раніше Ігор Темкіжев очолював Дніпропетровський апеляційний господарський суд (з грудня 2010 р.) До цього він постійно працював на Донеччині: державним арбітром арбітражу, суддею арбітражного, господарського суду Донецької області. У 2002 році був призначений заступником голови, а пізніше головою Господарського суду Донецької області, і цю посаду він займав до переведення в Дніпропетровськ.*

Призначення нового голови вищого спеціалізованого суду — подія непересічна не лише для судової системи, але й для правової країни в цілому. Тим більше, що Голова ВАСУ очолює систему судів, покликаних здійснювати судовий контроль за діяльністю органів державної влади та окремих посадових осіб і які на сьогодні посідають особливе суспільне місце. Звісно, на це призначення покладалося багато сподівань, але й було чимало побоювань... Усіх, хто працює в системі адмінсудів, та тих, хто так чи інакше стикається з адміністративними судами за професійним обов'язком, турбує питання: чи зміняться принципово політика ВАСУ, методи управління нового керівництва і якщо зміняться, то в який бік? Про це та не лише нашій редакції люб'язно погодився розповісти новопризначений Голова Вищого адміністративного суду України Ігор ТЕМКІЖЕВ.

— Ігоре Хажмуридовичу, користуючись нагодою, вітаємо Вас із призначенням на цю високу посаду та бажаємо цікавої й результативної

роботи. Минуло зовсім небагато часу з моменту Вашого призначення. Чи вдалося вже заглибитися в роботу, відчути особливості і проблематику саме адміністративного судочинства?

— Дякую редакції за привітання. Щодо вашого запитання, то зазначу, що адміністративна робота в системі судочинства для мене не нова. Протягом майже 10 років я займав керівні посади в судах різних рівнів. Загалом питання, які потребують їх вирішення керівництвом, в українських судах схожі: це матеріально-технічне забезпечення, фінансові і кадрові питання, питання належної організації роботи... Щоправда, рівень вищого спеціалізованого суду зобов'язує до більш стратегічної та масштабної роботи, адже відповідальність Голови Вищого адміністративного суду України фактично поширюється на всі суди системи. У той же час такі визначені законом функції голови вищого спеціалізованого суду, як представництво суду у відносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, а також із судовими органами інших держав та міжнародними організаціями, суттєво розширюють можливості ке-

рівника суду, дозволяють шукати вирішення проблемних питань різними альтернативними методами.

Стосовно проблематики саме адміністративного судочинства, то вона мені добре відома ще з часів роботи в господарських судах. Адже ми живемо й працюємо не у вакуумі і представники суддівського корпусу добре обізнані як з успіхами, так і з проблемами колег. Звісно, зараз я все ще продовжую вивчати особливості роботи Вищого адміністративного суду України, ближче знайомлюся з колективом. Думаю, певні питання щодо організації роботи в мене ще виникнуть, адже неможливо охопити за кілька тижнів те, що створювалося роками. Утім, я досить швидко вникаю в роботу і, скоріш за все, вже з нового року буду готовий до конкретних управлінських рішень.

— 19 грудня відбувся Пленум ВАСУ, під час якого було прийнято більш ніж актуальну постанову "Про судову практику вирішення адміністративними судами спорів, що виникають у зв'язку із застосуванням статті 6 Закону України "Про соціальний захист дітей війни". Яке Ваше особисте ставлення до правової позиції, викладеної в цьому документі?

— Це — дійсно важлива постанова Пленуму, яку очікували адміністративні суди першої та апеляційної інстанцій, а особливо місцеві суди загальної юрисдикції, котрі працюють як адміністративні при розгляді у першій інстанції саме цієї категорії справ. Саме в місцевих судах судова практика з розгляду справ про соціальний захист дітей війни не є усталеною та єдиною. Прийняття цієї постанови сприятиме забезпеченню правильного та однакового застосування адміністративними судами статті 6 Закону України від 18 листопада 2004 року № 2195-IV "Про соціальний захист дітей війни" щодо підвищення до пенсії або щомісячного довічного грошового утримання чи державної соціальної допомоги, що виплачується замість пенсії. Безперечно, очікується, що роз'яснення ВАСУ, дане в цьому документі, розв'яже багато проблем, що виникають при розгляді згаданої категорії справ.

Щоправда, у цій постанові не вдалося викласти позицію ВАСУ щодо такого актуального та суперечливого питання, як строки захисту порушених прав дітей війни. Планується, що до його вирішення будуть запрошені науковці, представники Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України. Сподіваюся, уже на початку наступного року нам вдасться прийти до єдиної думки з цього приводу.

— Яке Ваше бачення розв'язання наболілої проблеми соціальних спорів?

— Упевнений, що так звані соціальні спори неможливо вирішити в судах. Якщо всупереч відсутності економічного обґрунтування нові соціальні закони й надалі гарантуватимуть громадянам чергові соціальні виплати, які призупиняться або зменшуватимуться законами про Державний бюджет України, проблему не буде розв'язано. Лише виважена й послідовна політика законодавця з цього приводу дасть змогу поступово зменшити надзвичайно велику кількість соціальних спорів, а згодом і зовсім припинити масову практику розв'язання такої категорії спорів у судах.

Усім відомо, що адміністративні суди сьогодні перевантажені справами. Відбувається це саме завдяки соціальним спорам, які в окремих регіонах становлять до 90 відсотків від загальної кількості справ.

— Прийнято вважати, що "з боку" завжди видніше. Ви як новопризначений Голова ВАСУ маєте унікальну можливість поглянути на проблеми адмініюстиції свіжим поглядом. Які питання, на Вашу думку, потребують першочергового вирішення?

— Першочерговим, вважаю, є прийняття багатостраждального Адміністративно-процедурного кодексу, який передбачатиме досудовий розгляд багатьох скарг. Усі суди зацікавлені в прийнятті АПК, адже скарги, що нині розглядають у судах, вирішуватимуться в досудовому порядку. До судів надходитимуть лише складні (з фактичного чи юридичного погляду) спори, вирішити які можуть виключно судді.

Не менш важливим є вирішення питання з приміщеннями не лише у Вищому адміністративному суді України, а й в адміністративних судах першої та апеляційної інстанцій, більшість з яких досі не має гідних умов для здійснення судочинства. Крім цього, сьогорішнє недосконале законодавство та досвід його практичного застосування судами вимагають від законодавця остаточного визначення юрисдикційних питань, а саме чіткого розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикцій.

— Як, на Вашу думку, підняти імідж судів, який на сьогодні, що тут приховувати, є вкрай негативним?

— Негативне ставлення до судів у нашій країні — це швидше стереотип, ніж об'єктивний стан справ. В Україні прийнято вважати, що суди корумповані, заангажовані, часто непрофесійні. Така думка активно й цілеспрямовано нав'язу-

валася суспільству протягом останніх 5–7 років. Причому огульні звинувачення на адресу судів і суддів дозволяли собі й високопоставлені чиновники, і навіть керівництво країни. На жаль, очорнити вітчизняні суди вдалося. Сьогодні ми повинні докласти чимало зусиль для виправлення цієї ситуації.

Аналіз загальнонаціональних досліджень про стан корупції в Україні, що проводився за 2007–2011 роки Європейською дослідницькою асоціацією та Київським міжнародним інститутом соціології за фінансування Агентства США з міжнародного розвитку та був нещодавно представлений у Національному інституті стратегічних досліджень, дійсно свідчить про негативне ставлення суспільства до судів, зокрема відзначається високий рівень корупції у цій сфері. При цьому судову систему сприймають як корумповану вдвічі більше опитаних, ніж ті, хто прямо чи навіть опосередковано мав особистий негативний досвід у судах. Уявлення ж про корупцію у судах, згідно з тим же дослідженням, на 55 відсотків формують телебачення, радіо та друковані ЗМІ.

Зовсім інші результати демонструє дослідження рівня задоволеності громадян якістю окремих аспектів функціонування судів, яке було проведено минулого року серед відвідувачів кількох судів за підтримки згаданого Агентства США з міжнародного розвитку, але вже в рамках фахового проекту "Україна: верховенство права", спрямованого саме на співпрацю з органами судової влади України. У ньому взяли участь, зокрема, Харківський апеляційний адміністративний суд та Харківський окружний адміністративний суд. Опитування проводилося лише серед відвідувачів судів, а їх відповіді ґрунтувалися виключно на особистому досвіді звернення до суду.

Так от, більше 70 відсотків опитаних дали позитивну загальну оцінку якості роботи адміністративних судів. При цьому оцінка учасників процесу щодо незалежності та неупередженості суддів була досить високою і сягала 4,4 бала з 5. Більшість опитаних високо оцінили коректність поведінки наших суддів (90 відсотків). До 75 відсотків опитаних вважають ухвалені рішення адміністративних судів обґрунтованими.

Тому в разі, якщо в суді приділятиметься достатня увага питанням комунікації, якщо ми будемо вести активний і фаховий діалог із суспільством, то зможемо подолати негативні тенденції щодо сприйняття роботи суддів і довіри до судів. Неможливо забезпечити справедливе та ефективне судочинство, якщо воно не є відкритим для громадськості. Громадяни мають знати, хто і як приймає суспільно важливі рі-

шення, як їх виконують і якими наслідками це обертається для всього суспільства.

Приємно відзначити, що Президент України взяв курс на утвердження справедливого, чесного суду, що діє за законом і захищає права кожного громадянина. Сьогодні вище керівництво держави розуміє, що часто по діяльності судів наші громадяни формують своє ставлення до влади і держави в цілому: справедливе судові рішення — значить і держава справедлива. Недаремно ж глибока судова реформа стала однією з перших ініціатив Віктора Януковича на посаді Президента. Сподіваюся, розпочату справу буде доведено до кінця.

**— Незабаром підбиватимуть традиційні щорічні підсумки роботи судів. Ви вже бачили попередні дані щодо діяльності ВАСУ за 2011 рік? Чи задовольняють вони Вас?**

— Традиційно підсумки роботи судів за рік підбивають у лютому, адже необхідно зібрати всі дані, обробити їх, проаналізувати. Звісно, результати роботи Вищого адміністративного суду України, як завжди, буде оприлюднено. Утім, з того, що вже можна констатувати сьогодні, — діяльність ВАСУ в 2011 році здійснювалася за умов надмірного навантаження на суддів. Так, у січні–листопаді 2011 року до суддів Вищого адміністративного суду надійшло майже 85 тисяч матеріалів (із них 81 тисяча — це касаційні скарги), що вдвічі перевищує показник аналогічного періоду 2010 року. Відповідно майже вдвічі збільшилося середньомісячне надходження таких документів до одного судді (понад 170 матеріалів).

За 11 місяців цього року Вищим адміністративним судом ухвалено понад 50 тисяч судових рішень, якими закінчено розгляд справ та матеріалів, середньомісячна кількість судових рішень, ухвалених одним суддею ВАСУ, становила 113 рішень.

Слід відзначити, що подібна тенденція спостерігається також і в апеляційних адміністративних судах. Так, до цих судів протягом 11 місяців надійшло понад 880 тисяч (!) справ за апеляційними скаргами, що у 3,5 рази більше, ніж в аналогічному періоді 2010 року. При цьому інтенсивність роботи апеляційних судів є досить високою: упродовж січня–листопада 2011-го судьями апеляційних адміністративних судів ухвалено понад 560 тисяч судових рішень, якими закінчено розгляд апеляційних скарг та апеляційних проваджень. Такий показник у понад півтора рази більший, ніж минулого року.

Щодо окружних адмінсудів, то за станом на 1 грудня 2011 року до них надійшло понад 250

тисяч позовних заяв. Порівняно з 2010 роком також спостерігається збільшення надходження позовних заяв, однак незначне. Але й ці показники є високими, враховуючи те, що велику кількість адміністративних справ як суди першої інстанції розглядають місцеві суди загальної юрисдикції. До слова, за вказаний період окружні адмінсуди ухвалили понад 248 тисяч судових рішень. Тобто показник кількості ухвалених рішень у першій інстанції майже дорівнює показнику надходження позовів до суду, що свідчить про високу інтенсивність роботи окружних судів.

Проаналізувавши лише ці цифри, можна зробити висновки, що затребуваність адміністративних судів у суспільстві є дуже великою, все більше і більше людей з кожним роком шукає захисту своїх прав саме в адмінсудах. З одного боку, це свідчить про певну довіру громадян до цих судів, про якість судових рішень, їх прогнозованість, а з іншого — демонструє надмірну, іноді невиправдану (у випадку з так званими соціальними спорами) завантаженість судів адмінсудів.

**— Багато років у Вищого адміністративного суду України існує проблема з приміщенням. Як Ви плануєте її вирішувати?**

— Звісно, ті умови, в яких сьогодні працює ВАСУ, далекі від ідеальних. Багато суддів розміщуються по двоє в невеликому кабінеті, їх помічники та секретарі змушені працювати по 10–15 осіб в одній кімнаті. Відвідувачам суду також не забезпечено належних умов. Я розумію об'єктивні обставини, що спричиняють такий стан справ, але обіцяю колективу, що зроблю все від мене залежне, аби змінити цю ситуацію на краще, адже переконаний, що високий рівень правосуддя повинен здійснюватися в належних умовах. Адміністративне судочинство має відбуватися в гідному будинку правосуддя, з перших кроків до якого повинна з'являтися повага до органу правосуддя та суддів, які здійснюють судочинство. Чи вдасться це зробити на базі існуючого приміщення — невідомо. Можливо, мова йтиме про нове приміщення для Вищого адміністративного суду України.

**— Колектив ВАСУ, сформований протягом шести років, доволі спрацьований. Як судді та працівники апарату сприйняли Вас як нового керівника, до того ж, не "із системи"?**

— Якраз я "із системи" — із судової системи України. А якщо серйозно, то переконаний, що розумні люди завжди знайдуть спільну мову. Головне, щоб кожен і надалі сумлінно та старан-

но виконував свою роботу: судді здійснювали правосуддя, працівники апарату забезпечували їх діяльність, а керівництво суду працювало над удосконаленням організації роботи, слідкувало за якістю розгляду справ, вирішувало проблемні питання як усередині колективу, так і поза судом, з іншими органами державної влади, громадськими та міжнародними організаціями тощо. У колективі ВАСУ ще буде можливість оцінити мене як керівника, як і мені, сподіваюсь, ще неодноразово випаде нагода пересвідчитися в ефективній роботі працівників суду. Перекоаний, що із часом наш тандем функціонуватиме ефективно та злагоджено, як це й повинно бути в будь-яких судах, установах, організаціях, приватних фірмах, державних органах — повсюди в країні. Лише тоді в Україні буде порядок, стабільність та добробут.

**— Наша розмова відбувається напередодні Нового року. Які у Вас сподівання від року 2012-го? Як професійні, так і особисті...**

— Від 2012 року я очікую, перш за все, подальших позитивних перетворень у судовій системі країни. Як відзначив нещодавно Президент України, судова реформа в нашій державі триватиме й надалі, адже світовий досвід свідчить, що судова реформа є процесом постійного удосконалення. На мою думку, певних доопрацювань наступного року потребує Закон "Про судоустрій і статус суддів" та Кодекс адміністративного судочинства. Залишається відкритим питання про прийняття Адміністративно-процедурного кодексу. Від 2012 року також очікую наближення до розв'язання проблеми хронічного недофінансування судової системи та зміцнення авторитету судів у суспільстві.

Як уболівальник, звісно, з нетерпінням очікую Євро-2012, зокрема сподіваюся на цікаві і яскраві матчі та гідний виступ нашої збірної.

**— Ваші побажання нашим читачам з нагоди новорічних свят.**

— Нехай у новому році всі заплановані задуми здійсняться, а професіоналізм, енергійність та прагнення кращого сприяють досягненню нових звершень в ім'я підвищення добробуту нашого народу та на благо нашої Батьківщини.

Бажаю, щоб прийдешній рік виправдав усі добрі надії, приніс мир, добробут та любов усім читачам газети!

Добра всім і безмежного відчуття щастя на усі свята!

*Розмовляв  
Федір ІЛЛЮК*

## СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ

УДК 342.734:347.962(477)



**Анатолій ОСЕТИНСЬКИЙ,**  
заступник Голови Вищого господарського суду України,  
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ СУДДІ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

*Система соціального захисту є особливим соціально-правовим інститутом, який, незважаючи на тривалий період свого існування, періодично змінюється за формою і змістом. Складний характер динаміки цієї системи обумовлений змінами соціально-економічних та політико-правових відносин у нашій державі, вимогами вдосконалення системи соціального захисту на демократичних засадах, необхідністю встановлення певних гарантій для деяких категорій громадян, а також реформування окремих напрямів державно-владного механізму, в тому числі судової гілки влади.*

В Україні як соціальній, правовій державі людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (статті 1, 3 Конституції України) [1]. Таким чином держава зобов'язує себе здійснювати функцію соціального захисту громадян.

Зазначені конституційні положення отримали розвиток у розд. II Основного Закону — "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина". Частиною 1 ст. 46 Конституції України встановлено, що громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом.

Слід звернути увагу на те, що дана стаття не містить конкретного визначення поняття соціального захисту, опосередковано розкриваючи його деякі структурні елементи.

На думку Н. Б. Болотіної, поняттям "соціальний захист" охоплюються й інші соціальні права,

зокрема право громадян, які потребують соціального захисту, на отримання житла безоплатно або за доступну для них плату (ч. 2 ст. 47 Конституції України), право на достатній життєвий рівень (ст. 48 Конституції України), право на безпечне для життя і здоров'я довкілля (стаття 50 Конституції України), право на освіту (ст. 53 Конституції України). Автор наголошує, що законодавець "інтуїтивно" застосовує термін "соціальний захист" як в Основному Законі, так і в інших нормах численних нормативно-правових актів, вкладаючи у нього певний "захисний" зміст [2, с. 35]. Таким чином у нормах Конституції України соціальний захист визначено як систему заходів щодо захисту населення від соціальних ризиків.

Водночас, законодавство оперує таким терміном, як "соціальне забезпечення", причому відповідні правовідносини визначаються по-різному, без чітко визначених закономірностей. Зокрема, п. 8 ч. 4 ст. 47 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" передбачено, що незалежність судді забезпечується, зокрема, належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді, а ч. 3 ст. 113 цього Закону встановлює, що до питань внутрішньої діяльності судів належать питання, зокрема, соціального захисту суддів та їхніх сімей [3].

Отже, дослідження питання соціального захисту судді перш за все потребує порівняльно-правового аналізу категорій "соціальне забезпечення" та "соціальний захист" за їх етимологічною суттю з урахуванням доктринальних концепцій, тлумачення міжнародно-правових актів, оскільки невизначеність категоріального апарату призводить до помилкового розуміння напрямків державної політики при їх реалізації, що має наслідком низьку ефективність соціально орієнтованих державних програм.

Представники радянської науки визначали соціальне забезпечення як складну систему забезпечення громадян різними видами пенсій, допомог і послуг державними та громадськими органами, а також спеціалізованими установами [4, с. 30].

М. І. Полупанов до соціального забезпечення пропонував відносити всі соціально-економічні заходи, спрямовані на відшкодування втраченого заробітку та безеквівалентне забезпечення тих потреб громадян, задоволення яких суспільство вважає необхідним здійснювати за державні та суспільні кошти, безпосередньо не пов'язуючи таке забезпечення з результатами їх трудової діяльності [5, с. 53–60]. У цілому ж у радянський період до соціального забезпечення належали всі види забезпечення й обслуговування, які здійснювалися спеціальними уповноваженими органами влади [6, с. 39].

Аналіз сучасної вітчизняної та зарубіжної юридичної наукової літератури свідчить про наявність численних підходів до визначення категорій "соціальне забезпечення" та "соціальний захист". Наприклад, соціальний захист визначається як комплекс організаційно-правових (створення інститутів соціального захисту і законів, що регулюють їх діяльність) та економічних заходів, спрямованих на забезпечення добробуту кожного члена суспільства в конкретних економічних умовах [7, с. 381].

О. Є. Мачульська розглядає соціальний захист у широкому та вузькому розумінні. Соціальний захист у широкому розумінні — це різнопланова діяльність держави, спрямована на забезпечення процесу формування й розвитку повноцінної особистості, виявлення та нейтралізацію негативних факторів, що впливають на особу, створення умов для її самовизначення й утвердження в житті (державна підтримка, охорона та захист приватної власності, підвищення соціальних гарантій у сфері охорони праці, тривалості робочого часу й часу відпочинку тощо). У вузькому розумінні соціальний захист, на думку О. Є. Мачульської, є сукупністю економічних і правових гарантій, що забезпечують дотримання найважливіших соціальних прав громадян і досягнення соціально прийнятнього рівня життя [8, с. 4].

Н. Б. Болотіна також пропонує розглядати соціальний захист у двох вимірах. У широкому вимірі соціальний захист, на її думку, становить зміст соціальної функції держави і є системою економічних, юридичних, організаційних заходів щодо забезпечення основних соціальних прав людини і громадянина в державі; у вузькому сенсі соціальний захист — це, власне, діяльність держави щодо забезпечення населення від негативних наслідків соціальних ризиків [9, с. 91].

М. О. Буянова вважає, що соціальний захист — більш широке поняття і, хоч основні питання соціального захисту громадян належать до права соціального забезпечення, соціальний захист здійснюється також за допомогою інших галузей права — трудового, цивільного, житлового, сімейного, екологічного тощо [10, с. 12].

На думку М. О. Волгіна, — це політика та цілеспрямовані дії, а також засоби суспільства та держави, що забезпечують індивіду, соціальній групі, населенню в цілому комплексне всебічне вирішення різноманітних проблем, зумовлених соціальними ризиками, які можуть спричинити або вже спричинили повну чи часткову втрату вказаними суб'єктами можливостей реалізації прав, свобод і законних інтересів, економічної самостійності та соціального благополуччя, а також оптимального розвитку, відновлення або придбання [11, с. 718].

І. С. Ярошенко розглядає соціальний захист як діяльність держави, яка провадиться в рамках державного управління та спрямована на запобігання ситуаціям соціального ризику в нормальному житті особи, що забезпечує підтримання оптимальних умов життя, і закріплена в системі правових норм щодо регулювання суспільних відносин, які складаються при задоволенні потреб особи в належному матеріальному забезпеченні зі спеціальних фондів через індивідуальну форму розподілу, замість оплати праці, чи як доповнення до неї у випадках, передбачених законодавством, у розмірі не нижчому від гарантованого державою мінімального рівня [12, с. 24].

М. Л. Захаров та Е. Г. Тучкова зазначають, що соціальне забезпечення є одним з основних способів соціального захисту населення при настанні соціальних ризиків [13, с. 19].

І. М. Сирота відносить соціальний захист до функцій держави, яка піклується про матеріальне забезпечення непрацездатних громадян [14, с. 4]. Разом із тим, коло суб'єктів соціально-забезпечувальних правовідносин не обмежується лише непрацездатними громадянами, лише матеріальним забезпеченням. Поняття соціального захисту в сучасних умовах охоплює різноманітні організаційно-правові заходи, такі, як окремі заходи по охороні праці, різні види забезпечення при настанні со-

ціальних ризиків, медико-профілактичні заходи тощо.

Н. М. Стаховська справедливо наголошує, що існує проблема довільного використання нового поняття "соціальний захист" як правової категорії у численних нормативно-правових актах і наукових працях без належного його визначення й обґрунтування як на офіційному законодавчому, так і на науково-теоретичному рівнях [15, с. 10].

У світовій практиці загальновизнаним є термін — social security — "соціальна безпека". Термін "protection" (захист) застосовується щодо захисту права на соціальне забезпечення лише окремої особи. Таке розуміння соціального забезпечення ґрунтується на нормах Конвенції Міжнародної організації праці № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення (1952 р.) та Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права, прийнятого Генеральною Асамблеєю ООН 16.12.1966 р. [16, с. 28]. Разом із тим положення Європейської хартії про основні соціальні права трудящих (1989 р.), Європейської соціальної хартії (Рада Європи, 1961 р., переглянута у 1996 р.), а також Європейського кодексу соціального забезпечення (Рада Європи, 1964 р., переглянутий у 1990 р.) передбачають право як на соціальне забезпечення, так і на соціальний захист, а також право на соціальну та медичну допомогу [17, с. 64].

У цілому ж за стандартами Ради Європи і Європейського Союзу соціальне забезпечення належить до більш широкої за змістом системи, яка охоплює крім соціального забезпечення ще й інші форми соціального захисту, зокрема державну соціальну допомогу, а також спеціальний і особливий соціальний захист для окремих категорій населення [9, с. 94]. У країнах ЄС соціальний захист традиційно розуміється як заходи, що вживаються для захисту громадян від соціальних ризиків, таких, як втрата роботи, хвороба, старість, інвалідність або втрата годувальника тощо. Тому часто вираз "соціальний захист" розуміється як синонім терміна "соціальне забезпечення", який зазвичай вживався для означення грошових соціальних виплат населенню [9, с. 94]. Отже, сучасна європейська практика свідчить про включення до соціального захисту широкого комплексу соціальних прав людини.

Таким чином аналіз наведених наукових підходів, тлумачення національного законодавства та міжнародно-правових актів щодо співвідношення категорій "соціальне забезпечення" та "соціальний захист" дозволяє дійти висновків, що: більшість авторів розмежовують поняття "соціальний захист" і "соціальне забезпечення", вважаючи, що соціальне забезпечення є складовою соціального захисту; соціальний захист розглядається в широкому та вузькому розумінні; на сучасному етапі мож-

на стверджувати про закріплення соціальної функції держави як пріоритетної; соціальне забезпечення є формою матеріального забезпечення у випадку настання життєвих обставин, визнаних соціально значущими (досягнення пенсійного віку, втрата працездатності, інвалідність, необхідність медичного обслуговування, зниження розміру доходу тощо).

Оскільки дефініція права соціального захисту в національному законодавстві та в міжнародних нормативно-правових актах чітко не визначена, то у спробі виявити характерні риси та проблемні питання окремих аспектів соціального захисту судді необхідно керуватися формально-логічними методами наукового пізнання.

Безперечно, що суддя, як і кожна людина, громадянин держави, має конституційне право на соціальний захист. Л. М. Москвич зазначає, що право судді на соціальний і правовий захист є елементом правового статусу професійних суддів. Система соціальних гарантій, на її думку, працює на авторитет суддів і суддівської професії та виконує декілька функцій — компенсаційну (спрямовану на певну компенсацію небезпечності професії судді); стимулюючу (сприяє залученню до суддівського корпусу кваліфікованих юристів) [18, с. 38, 40—41].

Необхідно зазначити, що в міжнародних стандартах незалежного судочинства наголошено на важливості державного забезпечення гідних умов праці суддів. Так, п. 33 Монреальської універсальної декларації про незалежність правосуддя 1983 року передбачає, що найвищим пріоритетом держави є забезпечення судів адекватними засобами для належного відправлення правосуддя, включаючи матеріальні засоби та приміщення, які створювали б відповідні умови для незалежної, гідної та ефективної роботи суддів, належний судовий та адміністративний персонал і достатній поточний бюджет [19].

У Бангалорських принципах поведінки суддів, схвалених резолюцією 2006/23 Економічної та Соціальної Ради ООН від 27.07.2006 р. серед визначальних основ діяльності судді на посаді називаються чесність і непідкупність, підкреслюється, що спосіб дій та поведінка судді мають підтримувати впевненість суспільства у чесності та непідкупності судових органів. Недостатньо просто чинити правосуддя, треба робити це відкрито для суспільства (п. 3.2) [20, с. 37].

У рекомендації № R (94) 12 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо незалежності, ефективності та ролі суддів, ухваленій Комітетом Міністрів Ради Європи на 518 засіданні заступників міністрів 13.10.1994 р., підкреслюється прямий обов'язок держави забезпечити те, щоб статус і винагорода суддів відповідали гідності їх-

ньої професії та відповідальності, яку вони беруть на себе (принцип III, пп. b) [20, с. 16].

Аналогічне положення міститься і в Європейській хартії про статус суддів (Лісабон, 10.07.1998 р.) у якій, зокрема, вказано, що "розмір винагороди може залежати від стажу судді, характеру виконуваних суддею посадових обов'язків, а також від важливості завдань, що покладені на суддів, причому оцінка вказаних чинників повинна здійснюватися на умовах гласності" (пункт 6.2) [21].

Конституційний Суд України неодноразово висловлював правові позиції стосовно гарантій забезпечення незалежності суддів, зокрема, у своїх рішеннях від 24.06.1999 р. (справа про фінансування судів), від 20.03.2002 р. (справа щодо компенсацій і гарантій), від 01.12.2004 р. (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу), від 01.12.2004 р. (справа про зупинення дії або обмеження компенсацій і гарантій), від 11.10.2005 р. (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання), від 18.06.2007 р. (справа про гарантії незалежності суддів).

Так, у Рішенні Конституційного Суду України № 19-рп/2004 від 01.12.2004 р. зазначено, що незалежність суддів забезпечується, зокрема: забезпеченням державою особистої безпеки суддів та їхніх сімей; гарантуванням фінансування та належних умов для функціонування судів і діяльності суддів, їх правового і соціального захисту [22]. В іншому Рішенні Конституційний Суд України наголошує, що чинне законодавство про судоустрій і статус суддів "гарантує досягнутий рівень незалежності суддів і забороняє при прийнятті нових законів та інших нормативних актів, внесенні змін до них скасовувати чи звужувати існуючі гарантії незалежності суддів, у тому числі заходи їх правового захисту та матеріального і соціального забезпечення" [23].

Верховною Радою України з метою приведення системи судочинства у відповідність до міжнародних стандартів, підвищення ролі суду та статусу судді в суспільстві, забезпечення незалежності суддів від впливу 07.07.2010 р. прийнято Закон України "Про судоустрій і статус суддів" [3]. Поряд із посиленням вимог до кандидата на посаду судді, посиленням відповідальності судді, вищевказаний Закон більш детально регламентує окремі питання соціального забезпечення суддів.

Безумовно, прийняття Закону України "Про судоустрій і статус суддів" є важливим кроком до зміцнення правових гарантій і статусу суддів в Україні, однак незважаючи на це в правовому регулюванні соціального захисту суддів існують деякі прогалини. Зазначене зумовлює актуальність дослідження даного питання в сучасних умовах реформування судової гілки влади.

Насамперед слід зазначити, що зі змісту соціальних гарантій, які були встановлені Законом України "Про статус суддів" [24], і встановлених Законом України "Про судоустрій і статус суддів" вбачається, що новим Законом, на жаль, певною мірою знижені соціальні гарантії суддів, зокрема гарантії оплати їх праці.

Необхідно звернути увагу на те, що науковцями й практиками вже неодноразово вказувалося на необхідність вироблення єдиного порядку нарахування заробітної плати суддям [25, с. 62–63], встановлення єдиних показників нарахування заробітної плати як свідчення визнання єдиного статусу суддів, що мало б усунути невідповідності й перекоси в нарахуванні заробітної плати суддям різних юрисдикцій [18, с. 43]. Відсутність уніфікації на законодавчому рівні правових норм щодо нарахування заробітної плати суддям спричиняла певні проблеми у визначенні підстав для нарахування надбавок і розмірів посадових окладів суддів, наслідком чого було застосування різних підходів до порядку нарахування заробітної плати.

Статтею 129 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" встановлена суддівська винагорода, яка складається з посадового окладу і доплат за:

- 1) вислугу років;
- 2) перебування на адміністративній посаді в суді;
- 3) науковий ступінь;
- 4) роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці.

З одного боку, прив'язка посадового окладу судді місцевого суду до розміру мінімальної заробітної плати гарантуватиме постійне збільшення зарплати судді із зростанням розміру мінімальної заробітної плати, що має сприяти забезпеченню більш чіткого механізму матеріального забезпечення суддів.

Урахування певних коефіцієнтів та відсутність диспропорцій характерні для процесу визначення заробітної плати в іноземних країнах. Так, у Польщі за основу нарахування однакової, базової для всіх суддів судів одного рівня, заробітної плати береться середня щорічна планована зарплата в державному секторі за певним коефіцієнтом [18, с. 43]. У Франції заробітна плата також встановлюється для кожної категорії суддів відповідно до базового прожиткового мінімуму [26, с. 181].

З іншого боку, Законом України "Про судоустрій і статус суддів" не встановлені надбавки за виконання особливо важливої роботи, за кваліфікаційний клас, за почесне звання "Заслужений юрист України", преміювання

Відповідно до абз. 6 п. 1 розд. XII "Прикінцеві положення" Закону України "Про судоустрій і статус суддів" зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 23.12.2010 р. № 2856-VI [27], цей



Закон набирає чинності з дня його опублікування, крім статей 129 і 130 — щодо суддівської винагороди та допомоги на оздоровлення, які вводяться в дію з 01.01.2012 р. Суддівська винагорода, нарахована судді відповідно до Закону "Про судоустрій і статус суддів" з 01.01.2012 р. за повний відпрацьований місяць, не може бути меншою ніж його середній дохід за попередні 12 місяців. Частина 1—4 ст. 44 Закону "Про статус суддів" визнано такими, що втрачають чинність з 01.01.2012 р.

Частина 5—13 ст. 44 Закону "Про статус суддів" втратили чинність з 01.01.2011 р.

Цими нормами, зокрема, було встановлено:

1) право суддів на щорічну оплачувану відпустку з наданням до відпустки додаткового посадового окладу та право на додаткову оплачувану відпустку;

2) забезпечення суддів, які потребували поліпшення житлових умов, благоустроєним житлом у вигляді окремої квартири чи будинку або службовим житлом за місцем знаходження суду;

3) право на позачергове влаштування дітей у дошкільні заклади і позачергове встановлення квартирних телефонів, безплатне користування на території України всіма видами транспорту міського, приміського і місцевого сполучення (крім таксі), а також встановлення квартирної охоронної сигналізації й користування нею за рахунок державного бюджету;

4) право на придбання на пільгових умовах жилих приміщень комунального фонду та приміщень, наданих їм у користування в порядку, передбаченому ч. 7 ст. 44 Закону "Про статус суддів", із знижкою на 50 відсотків їх вартості та на одержання кредитів на індивідуальне і кооперативне житлове будівництво з погашенням наданої позики за рахунок відповідних бюджетів за умови тривалості роботи на посаді судді не менше десяти років тощо.

Таким чином, державою було забезпечено функціонування судової влади в частині гарантування достатнього рівня соціального забезпечення суддів до 01.01.2012 р. шляхом надання судді права на отримання посадового окладу, премій, доплат за кваліфікаційні класи, надбавок за вислугу років та інших надбавок, встановлених Кабінетом Міністрів України, та виплату щомісячної надбавки за вислугу років, права на відставку.

Постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2005 р. № 865 "Про оплату праці та щомісячне грошове утримання суддів" [28] затверджено схему посадових окладів керівників і суддів Конституційного Суду, Верховного Суду, вищих спеціалізованих судів, апеляційних та місцевих судів (п. 1 постанови). Вона була чинною і діяла до набрання чинності статтями 129 і 130 Закону України "Про судоустрій і статус суддів".

Згідно з додатками 3, 4 до згаданої постанови посадовий оклад судді місцевого спеціалізованого суду (за першою групою областей) встановлено на рівні 9 розмірів мінімальної заробітної плати, посадовий оклад судді апеляційного спеціалізованого суду становить — 9,8 розміру мінімальної заробітної плати, а посадовий оклад судді вищого спеціалізованого суду — 11.

При цьому, за змістом п. 41 постанови Кабінету Міністрів України "Про оплату праці та щомісячне грошове утримання суддів" розміри посадових окладів суддів устанавлюються виходячи з розміру мінімальної заробітної плати 332 грн і в подальшому при підвищенні мінімальної заробітної плати їх перерахунок не проводиться.

Таким чином, за станом на 01.01.2011 р. оклад судді і всі надбавки розраховувалися з розміру мінімальної заробітної плати у 332 грн, тоді як Законом України "Про Державний бюджет України на 2011 рік" встановлено мінімальну заробітну плату на 01.01.2011 р. — 941 грн, з 01.04.2011 р. — 960 грн, з 01.10.2011 р. — 985 грн, з 01.12.2011 р. — 1004 грн [29].

Отже, при встановленні окладів суддям залежно від розмірів мінімальної заробітної плати на день ухвалення нормативно-правового акта (03.09.2005 р.) з одночасною заборорою перераховувати оклади при підвищенні мінімальної заробітної плати Кабінет Міністрів України, на жаль, обмежив обсяг соціальних гарантій суддів у частині забезпечення їх фінансової незалежності.

Важливою гарантією соціальної захищеності суддів є зарахування стажу роботи на певних державних посадах до стажу суддівської діяльності з огляду на те, що багато суддів до початку роботи суддею отримали значний досвід роботи за фахом.

Необхідно звернути увагу на те, що відповідно до ч. 4 ст. 43 Закону України "Про статус суддів" (втратила чинність 01.01.2011 р.) до стажу роботи, що дає право на відставку судді та отримання щомісячного довічного грошового утримання, крім роботи на посадах суддів судів України, державних арбітрів, арбітрів відомчих арбітражів України зараховується також час роботи на посадах суддів і арбітрів у судах та в державному і відомчому арбітражі колишнього СРСР і республік, які раніше входили до складу СРСР, час роботи на посадах, безпосередньо пов'язаних з керівництвом і контролем за діяльністю судів у Верховному Суді України, в обласних судах, Київському і Севастопольському міських судах, Міністерстві юстиції України та підвідомчих йому органах на місцях, за діяльністю арбітражів у Державному арбітражі України, Вищому арбітражному суді України, а також на посадах прокурорів і слідчих за умови наявності у всіх зазначених осіб стажу роботи на посаді судді не менше 10 років.

Натомість ч. 1 ст. 131 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" до стажу роботи на посаді судді зараховується робота на посадах:

1) судді судів України, арбітра (судді) арбітражних судів України, державного арбітра колишнього Державного арбітражу України, арбітра відомчих арбітражів України;

2) члена Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України;

3) судді у судах та арбітрів у державному і відомчому арбітражах колишнього СРСР та республік, що входили до його складу.

Разом із тим, відповідно до листа Державної судової адміністрації України від 25.03.2011 р. № К-283/11 для визначення стажу роботи на посаді судді (який отримав статус судді до 30.07.2010 р. — дня набрання чинності Законом України "Про судоустрій і статус суддів") для отримання права на відставку та довічне грошове утримання слід керуватися п. 11 розд. XIII "Перехідні положення" Закону України "Про судоустрій і статус суддів", яким передбачено, що суддям, призначеним чи обраним на посаду до набрання чинності останнім, стаж роботи на посаді судді визначається відповідно до законодавства, що діяло на день набрання чинності цим Законом, ст. 43 Закону України "Про статус суддів" ( втратив чинність 30.07.2010 р.; ст. 43 Закону України "Про статус суддів" — втратила чинність 01.01.2011 р.) та постановою Кабінету Міністрів України від 03.09.2005 р. № 865 "Про оплату праці та щомісячне грошове утримання суддів" [30].

Необхідно зазначити, що відповідні зміни в переліку посад, обіймання яких зараховується до стажу роботи на посаді судді, що дає право на відставку судді та отримання щомісячного довічного грошового утримання, певною мірою викликали обурення у суддівському корпусі Російської Федерації. Так, до набуття чинності у січні 2009 р. Федеральним законом Російської Федерації від 25.12.2008 р. № 274-ФЗ "Про внесення змін до окремих законодавчих актів Російської Федерації у зв'язку з ухваленням Федерального закону "Про протидію корупції" до стажу роботи судді, який обіймав свою посаду не менше п'яти років, зараховувався час роботи прокурором, слідчим і адвокатом.

Згідно з вищезазначеним Законом з січня 2009 р. до суддівського стажу цей строк не включається [31]. На думку суддів, ці зміни істотно порушили конституційний принцип рівності, оскільки до січня 2009 р. суддям встановлювалися виплати, пов'язані з досягненням двадцятирічного стажу, з урахуванням часу попередньої роботи прокурором, слідчим і адвокатом. Після січня 2009 р. та сама категорія громадян (тобто судді, призначені на по-

саду до набуття чинності вказаним Федеральним законом) була позбавлена цього права.

Відповідні скарги стали причиною для звернення до Конституційного Суду Російської Федерації, який 20.04.2010 р. оприлюднив постанову у справі про перевірку конституційності ч. 1 ст. 7 Федерального закону "Про додаткові гарантії соціального захисту суддів і працівників апаратів судів Російської Федерації".

Норма, яка призвела до втрати можливості враховувати суддям їх стаж роботи прокурором, слідчим і адвокатом при отриманні різних виплат (надбавки до зарплати, довічного утримання і вихідної допомоги), визнана неконституційною тією мірою, якою ця норма поширювалася на суддів, що вступили на посаду до її прийняття.

Свою позицію Конституційний Суд Російської Федерації обґрунтував тим, що рівень конституційно-правового захисту статусу судді не може знижуватися відносно вже досягнутого: законодавець має право встановити, які види роботи за юридичною спеціальністю, виконувані до призначення на посаду судді, можуть бути включені до суддівського стажу, проте, здійснюючи відповідне правове регулювання, законодавець повинен враховувати, у тому числі, законні очікування, що сформувалися на основі раніше чинного законодавства [32].

Одним із проблемних аспектів соціального захисту суддів залишається забезпечення їх службовим житлом. У цілому за станом на 01.01.2011 р., згідно з Єдиним реєстром суддів, які потребують забезпечення службовим житлом, у черзі перебувало 1193 судді, для забезпечення яких необхідно приблизно 628 млн гривень [33].

На жаль, законодавець у цій площині права суддів певною мірою звузив. Зокрема, раніше ч. 7 ст. 44 Закону України "Про статус суддів" було чітко передбачено, що не пізніше як через шість місяців після обрання суддя Конституційного Суду, Верховного Суду, вищого спеціалізованого суду, апеляційного та місцевого суду, який потребує поліпшення житлових умов, забезпечується благоустроєним житлом у вигляді окремої квартири чи будинку або службовим житлом за місцем знаходження суду. У разі незабезпечення судді благоустроєним житлом у зазначені строки суд за рахунок державного бюджету може придбати квартиру або будинок за ринковими цінами й передати їх у користування судді.

Натомість ст. 132 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" лише констатує, що після призначення на посаду суддя Конституційного Суду України, Верховного Суду України, вищого спеціалізованого суду, апеляційного, місцевого суду, який потребує поліпшення житлових умов, за-

безпечується службовим житлом за місцем знаходження суду. Отже, не визначені строки, порядок забезпечення суддів службовим житлом та уповноважений державний орган, на який покладено обов'язок реалізації даного соціального права судді.

Важливою гарантією соціального захисту судді є також його право на відставку. Нагадаємо, що ч. 3 ст. 43 Закону України "Про статус суддів" передбачала, що судді, який пішов у відставку, виплачується вихідна допомога без сплати податку в розмірі місячного заробітку за останньою посадою за кожен повний рік роботи на посаді судді, але не менше шестимісячного заробітку.

Частиною 1 ст. 136 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" розмір неоподатковуваної вихідної допомоги був зменшений і визначений у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою.

Однак згідно із Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України" від 02.12.2010 р. № 2756-VI [34] вищевказана норма викладена в такій редакції: "Судді, який вийшов у відставку, виплачується вихідна допомога у розмірі 10 місячних заробітних плат за останньою посадою". Тобто вихідна допомога була не лише обмежена 10 місячними заробітними платами за останньою посадою, а й віднесена до об'єкта оподаткування.

На сьогодні дещо негативну реакцію викликає також обмеження в Законі України "Про судоустрій і статус суддів" гарантій медичного обслуговування суддів, адже загальновідомо, що служителі Феміди надзвичайно завантажені та напружено працюють.

При цьому всі усвідомлюють необхідність вжиття заходів, спрямованих на оздоровлення суддівського корпусу, а даним Законом не передбачено можливості отримання за рахунок державного бюджету путівки на санаторно-курортне лікування. Таким чином, фактично позбавляючи суддів можливості отримувати додаткову грошову винагороду (премію), що призводить до зниження рівня їх заробітної плати, Закон "Про судоустрій і статус суддів" ще й призводить до необхідності додаткових витрат суддів на медичне обслуговування та санаторно-курортне лікування як обов'язковий профілактичний атрибут забезпечення здоров'я.

Слід зазначити, що згідно з п. 5 ст. 19 Закону Російської Федерації від 26.06.1992 р. № 3132-І "Про статус суддів у Російській Федерації" [35] суддя та члени його сім'ї мають право на медичне обслуговування, включаючи забезпечення лікарськими засобами, оплата яких здійснюється за рахунок коштів федерального бюджету. Вони також мають право на санаторно-курортне лікування,

оплата за яке судді, його дружині (чоловіку) та неповнолітнім дітям здійснюється за рахунок федерального бюджету. Ці права зберігаються за суддею і після його виходу у відставку або на пенсію.

Найважливішою гарантією соціального захисту судді є його право на отримання пенсії або щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці.

Положення Європейської хартії про статус суддів від 10.07.1998 р. передбачає, що судді, які досягли встановленого законом віку для виходу на пенсію з посади судді, та які виконували професійні обов'язки судді протягом визначеного строку, повинні отримувати виплати після виходу на пенсію, рівень яких має бути якомога ближчим до рівня їх останньої заробітної плати на посаді судді (п. 6.4).

На сьогодні в нашій державі питання щодо отримання пенсії або щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці зазнали чергових змін після прийняття Закону України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" від 08.07.2011 р. № 3668-VI [36], яким внесено зміни, зокрема, до ст. 138 Закону України "Про судоустрій і статус суддів". Згідно з ч. 1 цієї статті суддям, які вийшли у відставку, після досягнення чоловіками віку 62 роки, жінками — пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", виплачується пенсія на умовах, передбачених ст. 37 Закону України "Про державну службу", або за його вибором — щомісячне довічне грошове утримання.

До досягнення віку, встановленого першим реченням ч. 1 ст. 138 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", право на пенсію за віком або щомісячне довічне грошове утримання мають чоловіки 1955 р. народження і старші після досягнення ними такого віку:

- 1) 60 років — які народилися по 31.12.1952 р.;
- 2) 60 років 6 місяців — які народилися з 01.01.1953 р. по 31.12.1953 р.;
- 3) 61 рік — які народилися з 01.01.1954 р. по 31.12.1954 р.;
- 4) 61 рік 6 місяців — які народилися з 01.01.1955 р. по 31.12.1955 р.

При цьому, відповідно до ст. 26 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення віку 60 років і наявності страхового стажу не менше 15 років.

До досягнення віку, встановленого абз. 1 цієї статті, право на пенсію за віком мають жінки 1961 року народження і старші після досягнення ними такого віку:

- 1) 55 років — які народилися до 30.09.1956 р. включно;
- 2) 55 років 6 місяців — які народилися з 01.10.1956 р. по 31.03.1957 р.;
- 3) 56 років — які народилися з 01.04.1957 р. по 30.09.1957 р.;
- 4) 56 років 6 місяців — які народилися з 01.10.1957 р. по 31.03.1958 р.;
- 5) 57 років — які народилися з 01.04.1958 р. по 30.09.1958 р.;
- 6) 57 років 6 місяців — які народилися з 01.10.1958 р. по 31.03.1959 р.;
- 7) 58 років — які народилися з 01.04.1959 р. по 30.09.1959 р.;
- 8) 58 років 6 місяців — які народилися з 01.10.1959 р. по 31.03.1960 р.;
- 9) 59 років — які народилися з 01.04.1960 р. по 30.09.1960 р.;
- 10) 59 років 6 місяців — які народилися з 01.10.1960 р. по 31.03.1961 р.;
- 11) 60 років — які народилися з 01.04.1961 р. по 31.12.1961 р. [37].

Окрім того, абз. 1 ст. 37 Закону України "Про державну службу" передбачає, що на одержання пенсії державних службовців мають право чоловіки, які досягли віку 62 роки, та жінки, які досягли пенсійного віку, встановленого ст. 26 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", за наявності страхового стажу, необхідного для призначення пенсії за віком у мінімальному розмірі, передбаченого абз. 1 ч. 1 ст. 28 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", у тому числі стажу державної служби не менш як 10 років, та які на час досягнення зазначеного віку працювали на посадах державних службовців, а також особи, які мають не менш як 20 років стажу роботи на посадах, віднесених до категорій посад державних службовців, незалежно від місця роботи на час досягнення зазначеного віку [38].

Пенсія державним службовцям призначається в розмірі 80 відсотків суми їх заробітної плати, з якої сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 01.01.2011 р. — страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування; особам, які на час звернення за призначенням пенсії не є державними службовцями, — у розмірі 80 відсотків заробітної плати працюючого державного службовця відповідної посади та рангу за останнім місцем роботи на державній службі, з якої було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 01.01.2011 р. — страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування.

Відповідно до ч. 2 ст. 138 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" суддя у відставці, який

не досяг віку, встановленого ч. 1 цієї статті, отримує щомісячне довічне грошове утримання. При досягненні таким суддею віку, встановленого ч. 1 цієї статті, за ним зберігається право на одержання щомісячного довічного грошового утримання, або, за його вибором, призначається пенсія на умовах, передбачених ст. 37 Закону України "Про державну службу".

Слід звернути увагу на те, що після набрання чинності Законом України "Про судоустрій і статус суддів" було передбачено, що суддя у відставці, який не досяг пенсійного віку, отримує неоподатковане щомісячне довічне грошове утримання, але у зв'язку з прийняттям Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України" у ч. 2 ст. 138 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" слово "неоподатковане" було виключено, тобто щомісячне довічне грошове утримання також віднесено до об'єкта оподаткування.

Разом із тим згідно з п. 7 Рішення Конституційного Суду України у справі про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання від 11.10.2005 р. щомісячне довічне грошове утримання — це особлива форма соціального забезпечення суддів, зміст якої полягає у гарантованій державою щомісячній звільненій від сплати податків грошовій виплаті, що слугує забезпеченню їх належного матеріального утримання, в тому числі після звільнення від виконання обов'язків судді.

Відповідно до ч. 3 ст. 138 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" щомісячне довічне грошове утримання виплачується судді в розмірі 80 відсотків грошового утримання судді, з якого було сплачено єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, а до 01.01.2011 р. — страхові внески на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування судді, який працює на відповідній посаді.

Слід згадати, що раніше відповідно до Закону України "Про статус суддів" максимальний розмір щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат, установлених законодавством) не міг перевищувати десяти тисяч гривень на місяць.

Після набрання чинності Законом України "Про судоустрій і статус суддів" за кожний повний рік роботи на посаді судді понад 20 років розмір щомісячного довічного грошового утримання мав збільшуватися на два відсотки заробітку, але не перевищувати 90 відсотків заробітної плати судді, без обмеження граничного розміру щомісячного довічного грошового утримання.

Натомість після прийняття Закону України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" від 08.07.2011 р. № 3668-VI вищезазначене положення Закону України "Про судоустрій і статус суддів" було виключено, однак ч. 5 ст. 138 останнього встановлено, що максимальний розмір щомісячного довічного грошового утримання суддів у відставці (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність.

Також звертає увагу на себе той факт, що за Законом України "Про статус суддів" вирішення питань щодо призначення і виплати щомісячного довічного грошового утримання судді у відставці займалися органи Пенсійного фонду за рахунок коштів державного бюджету.

Після прийняття Закону України "Про судоустрій і статус суддів" місцем виплати довічного грошового утримання було визначено останнє місце роботи, але не було вказано, на кого буде поширюватися ця норма — на всіх суддів у відставці, чи тих, хто піде у відставку за нормами цього Закону.

Після цього Законом України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України" було внесено зміни до ч. 5 ст. 138 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" і встановлено, що довічне грошове утримання суддям загальної юрисдикції виплачується органами Пенсійного фонду України за рахунок коштів державного бюджету, за винятком суддів Конституційного Суду України, Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів, яким грошове утримання виплачується цими судами.

А з прийняттям Закону України "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи" довічне грошове утримання суддям виплачується органами Пенсійного фонду

України за рахунок коштів Державного бюджету України.

Необхідно підкреслити, що згідно зі ст. 130 Конституції України держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. У Державному бюджеті України окремо визначаються видатки на утримання суддів. Це положення відповідно до п. 7 Рішення Конституційного Суду України у справі про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання від 11.10.2005 р. передбачає і фінансування щомісячного довічного грошового утримання суддів за рахунок коштів Державного бюджету України, а не Пенсійного фонду України.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що незалежна судова влада як центральний механізм, який забезпечує реалізацію прав і основних свобод людини і громадянина, виступає одним із вирішальних елементів механізму будь-якої демократичної держави. Виділення адекватних ресурсів, що забезпечують належне функціонування судової системи, її матеріальне та соціальне забезпечення, є важливою гарантією незалежності судової влади.

Соціальний захист суддів як одна зі складових гарантій незалежності судової влади потребує подальшого правового регулювання, яке має бути спрямоване на забезпечення першого при виконанні суддею своїх обов'язків, а також після завершення суддівської кар'єри. У разі незадовільного грошового утримання суддів, низького рівня їх соціального захисту виникають значні ризики проявів корупції в суддівському корпусі, що взагалі є неприпустимим у правовій державі.

Відповідно до правових позицій Конституційного Суду України та міжнародних стандартів у сфері судочинства обов'язок забезпечити належне фінансування суддів покладено на державу. Таким чином, на наш погляд, усі заходи щодо такого фінансування мають бути спрямовані, перш за все, на забезпечення належного соціального захисту суддів як носіїв судової влади для здійснення незалежного правосуддя.

### Використані джерела:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Болотіна Н. Б. Право людини на соціальне забезпечення в Україні: проблема термінів і понять / Н. Б. Болотіна // Право України. — 2000. — № 4.
3. Закон України "Про судоустрій і статус суддів" від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2010. — № 41-42, № 43, № 44-45. — Ст. 529.
4. Андреев В. С. Право социального обеспечения в СССР: учебник / В. С. Андреев. — М.: Юрид. лит., 1987. — 350 с.
5. Полупанов М. И. Право социального обеспечения — самостоятельная отрасль права / М. И. Полупанов // Советское государство и право. — 1971. — № 9.
6. Астрахан Е. И. Советское трудовое право / Е. И. Астрахан. — М.: Юрид. лит., 1967.

7. Ліанова Л. Ринок праці та соціальний захист / Л. Ліанова, О. Палій. — К., 2004. — 491 с.
8. Мачульская Е. Е. Право социального обеспечения / Е. Е. Мачульская, Ж. А. Горбачёва. — М., 2000. — 287 с.
9. Болотіна Н. Б. Право соціального захисту: становлення і розвиток в Україні / Н. Б. Болотіна. — К.: Знання, 2005. — 381 с.
10. Буянова М. О. Понятие социального обеспечения и права социального обеспечения / М. О. Буянова ; под ред. К. Н. Гусова. — М., 1999.
11. Социальная политика / под ред. Н. А. Волгина. — М., 2002. — 736 с.
12. Ярошенко І. С. Організаційно-правові форми соціального захисту людини і громадянина в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / І. С. Ярошенко. — К., 2006. — 219 с.
13. Захаров М. Л. Право социального обеспечения / М. Л. Захаров, Э. Г. Тучкова. — М., 2001. — 558 с.
14. Сирота І. М. Право пенсійного забезпечення в Україні : курс лекцій / І. М. Сирота. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 288 с.
15. Стаховська Н. М. Відносини у праві соціального забезпечення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 / Н. М. Стаховська. — К., 2000. — 21 с.
16. Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / уряд. Ю. К. Качуренко. — 2-ге вид. — К., 1992.
17. Европейская социальная хартия : справочник / пер. с франц. — М. : Междунар. отношения, 2004.
18. Москвич Л. М. Правовий статус носіїв судової влади в Україні (професійні судді, народні засідателі, суд присяжних) : монографія / Л. М. Москвич, С. О. Іваницький, І. О. Русанова. — Х. : ФІНН, 2009. — 488 с.
19. Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя (1983 р.) // Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.judges.org.ua/d5.htm>.
20. Міжнародні стандарти у сфері судочинства. — К. : Істина, 2010. — 488 с.
21. Европейская хартия о Законе "О статусе судей" (Лиссабон, 10.07.1998 г.) // Електронний ресурс. — Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
22. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України "Про статус суддів" (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) від 01.12.2004 р. № 19-рп/2004 // Голос України. — № 10. — 20.01.2005.
23. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Верховного Суду України та 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень абзаців третього, четвертого, пункту 13 розділу XV "Прикінцеві положення" Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" та офіційного тлумачення положення частини третьої статті 11 Закону України "Про статус суддів" (справа про рівень пенсії і щомісячного довічного грошового утримання) від 11.10.2005 р. № 8-рп/2005 // Голос України. — № 209. — 04.11.2005.
24. Закон України "Про статус суддів" від 15.12.1992 р. № 2862-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 8. — Ст. 56.
25. У Раді суддів України // Вісник Верховного Суду України. — 2001. — № 1 (23).
26. Судебные системы западных государств / Ю. П. Урьяс, В. А. Туманов, С. А. Егоров [и др.]. — М. : Наука, 1991.
27. Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України" від 23.12.2010 р. № 2856-VI // Голос України. — № 249. — 30.12.2010.
28. Офіційний вісник України. — 2005. — № 36 (23.09.2005). — Ст. 2195.
29. Офіційний вісник України. — 2010. — № 99/1 (31.12.2010). — Ст. 3541.
30. Лист Державної судової адміністрації України від 25.03.2011 р. № К-283/11. — Електронний ресурс. — Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/SA11010.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SA11010.html).
31. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О противодействии коррупции" : Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 25.12.2008 г. № 247-ФЗ. — Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://kirov.arbitr.ru/law/docs/g25>.
32. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности части 1 статьи 7 Федерального закона "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации" от 20.04.2010 г. № 9-п // "РГ" // Федеральный выпуск № 5177 от 07.05.2010 г.
33. Підсумки роботи Державної судової адміністрації України за 2010 рік. — Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://court.gov.ua/dsa/1233/7575743/>.
34. Голос України. — 2010. — № 229, / № 229—230/.
35. Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.arbitr.ru/law/docs/10003670-005.htm>.
36. Голос України. — 2011. — № 169.
37. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 09.07.2003 р. № 1058-IV // Голос України. — № 157. -22.08.2003.
38. Закон України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 52. — Ст. 490.

## ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ КУЛЬТУРИ ТА ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИКИ



## ПРОФЕСІЙНА ПРАВОВА КУЛЬТУРА НОСІЇВ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СУДДІВ

**Василь СПІВАК,**

суддя Вищого адміністративного суду України, кандидат юридичних наук

*Актуальність теми дослідження обумовлена важливістю теоретичного осмислення правової природи професійної культури носіїв судової влади та її вплив на забезпечення незалежності і неупередженості діяльності судів.*

**Вступ, постановка проблеми.** Питання професійної правової культури суддів як носіїв судової влади сьогодні є досить актуальними. Постійно підтримувати власну гідність, уникати дій, які можуть зашкодити репутації судді у відправленні правосуддя — є одним із високих стандартів поведінки суддів з метою збереження незалежності судової влади. Дотримання професійної етики судді як сукупності моральних правових правил є одним із тих чинників, які відображають цілісність та незалежність судової системи і забезпечують довіру суспільства до судів. Професійний рівень правової культури для кожного судді як носія судової влади повинен забезпечувати неупередженість до громадян при їх зверненні до суду та створення умов для шанобливого ставлення до них. Забезпечення незалежності та неупередженості суддів це — утримання від будь-якої політичної діяльності аби своїми діями не створити умови для впливу певних політичних сил.

Сьогодні проблема правової культури учасників судового процесу, їх представників та носіїв судової влади є досить актуальною в суспільстві, особливо після прийняття Конституції України 26 червня 1996 року, яка в статті 8 закріпила принцип верховенства права. Зміст самого принципу Основний Закон не розкриває, а тому обґрунтування своїх рішень із посиланням на принцип верховенства права вимагає від суддів розкриття його змісту, а саме — його складових, як то: справедливості, розумності, розсудливості, добросовіс-

ності, неупередженості, рівності перед законом, пропорційності тощо. Ухвалені після прийняття Конституції України закони повинні закріплювати принцип верховенства права у своїх нормах.

Співвідношення принципу верховенства права, з одного боку, та актів законодавства — з іншого, ми знаходимо в статті 8 КАС України, яка передбачає, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а частина 2 цієї статті приписує застосовувати принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини.

Принцип верховенства права не лише вимагає від органів державної влади, їх посадових осіб при застосуванні Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів керуватися ним, а й дає підстави для захисту порушеного права цим органам та посадовим особам діяти поза межами дії частини другої статті 19 Конституції України. Тільки високий рівень професійної правової культури та її складових, про які йтиметься нижче, можуть забезпечити ту історичну місію судів у забезпеченні реалізації принципу верховенства права. Проблема застосування принципу верховенства права, особливо при вирішенні конкретних справ, пов'язаних із соціальними виплатами, є досить актуальною як із практичного, так і теоретичного боку.

## Поняття і зміст правової культури носіїв судової влади

На сьогодні не існує єдиної думки щодо визначення та тлумачення поняття "культура". Воно є однією з базових підвалин складної системи соціогуманітарних знань, у тому числі й правових, а також універсальною характеристикою, притаманною виключно людському суспільству. Культура характеризує особливості мислення, діяльності та її результатів у різних сферах суспільного життя, зокрема у сфері правових відносин — права культура.

Аналіз наукових позицій щодо визначення поняття правової культури і характеристика її ознак та структурних елементів дає всі підстави для формулювання авторського поняття правової культури. Отже, права культура — це система правового забезпечення життя суспільства та держави, реалізація захисту прав особи і громадянина, що ґрунтується на історичному досвіді у сфері права та відображена в мірі свободи особи і взаємної відповідальності держави та особи.

До структури правової культури входять три базові блоки, а саме: **правова психологія** (правові почуття, емоції, оціночні поняття щодо права чинного та права бажаного, елементи настрою щодо конкретних правових явищ та ситуацій); **правова ідеологія** (правові ідеї, теорії, поняття й категорії); **правова поведінка** (правова активність носіїв судової влади, рівень їх правових умінь та навичок).

**Правова психологія та правова ідеологія** виступають теоретичними блоками правової культури, а **правова поведінка** — практичним свідченням рівня розвитку правової культури носіїв судової влади.

Підвищення правової культури носіїв судової влади повинно базуватися на теоретичних блоках правової культури, а оцінка рівня їх правової культури в основному здійснюється за рахунок правової поведінки, яка визначається як теоретичними, так і практичними правовими навичками. Особливою формою правової поведінки є правозастосовча діяльність, яка реалізується на професійному рівні носіями судової влади і є досить складним процесом.

Сама права культура, як частина загальної культури суспільства, є особливим соціальним явищем, що ґрунтується на праві та правопорядку, на загальнолюдських правових цінностях та має характерні для неї ознаки, до яких прийнято відносити **рівність, свободу та справедливість**.

**Рівність** є пріоритетною ознакою правової культури носіїв судової влади, яка полягає в тому, що права людини, незважаючи на свою неповторність і особливість, взаємодіють як рівні. Цей принцип є одним із основних принципів судочинства і знаходить своє закріплення в статті 10 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої всі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом.

Наступною, не менш важливою складовою правової культури є **свобода**, суть якої полягає в тому, що право поширюється лише на вільних громадян, причому свобода означає дещо більше, аніж лише можливість кожного учасника правовідносин виявляти свою волю й проводити свою лінію поведінки. Свобода в сфері права виключає самоуправство та свавілля, оскільки в цьому випадку право виступає як форма, норма і міра свободи, що характерно для поведінки носіїв судової влади при здійсненні правосуддя. Особливість свободи виявляється в тому, що якщо особа хоче бути вільною, то вона повинна співвідносити власну волю з визнанням волі інших.

Для правової культури характерна така ознака як **справедливість**, яку слід розглядати як еквівалентність та збалансованість прав і обов'язків, що перебувають у правових відносинах, які виникають при здійсненні правосуддя. Цей принцип міститься і в Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженій Указом Президента України №361/2006 від 10 травня 2006 року.

Найважливішим елементом правової культури носіїв судової влади є їх **правосвідомість**, тобто сукупність правових знань і оцінка правових відносин під час здійснення судочинства. До правосвідомості можна віднести й такі її елементи, як культура правового мислення та спілкування.

Сьогодні в суспільстві спостерігається деформованість правосвідомості. Це явище є характерним для більшості громадян посттоталітарних країн як масовий правовий нігілізм — заперечення або ігнорування права, законів. У науковій літературі виділяють декілька рівнів правової свідомості, а саме: **повсякденний, професійний** (спеціальний) і **теоретичний**.

Для **повсякденного** рівня правової свідомості характерні такі її особливості, як не систематично набуті правові знання в різних галузях права, а також правові почуття, правові навички, правові звички.

Для **професійного** рівня правосвідомості, зокрема суддів, властива систематизованість знань і розуміння правових явищ відповідної сфери професійної діяльності, а саме — діяльності на посаді судді. Значний вплив на професійний рівень їх правосвідомості має повсякденний рівень, що формується загальною освітою, яку вони отримали в навчальних закладах. Певну роль відіграють і соціокультурні традиції, національно-психологічні особливості українського народу. Лише високий рівень професійної правосвідомості носіїв судової влади може забезпечити реалізацію основних засад судочинства, передбачених статтею 129 Конституції України.

Найвищим рівнем правової свідомості є **теоретичний**, який передбачає наукові знання про сутність, характер і взаємодію правових явищ усього правового життя суспільства, зокрема, механізму юридичного регулювання діяльності носіїв судової влади при реалізації завдань адміністративного судочинства, передбаче-



них статтею другою КАС України, та принципів судочинства, а саме: верховенства права та законності.

До сьогоднішнього дня така діяльність була характерною для науковців та викладачів. Зміни в чинному законодавстві, запровадження адміністративної юстиції впливають на відповідний рівень правосвідомості носіїв судової влади, коли вирішення окремих питань потребує широкого кола теоретичних знань відповідних галузей права, що регулюють правовідносини, пов'язані зі здійсненням владних управлінських функцій органами виконавчої влади та місцевого самоврядування на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Сьогодні частина друга статті 124 Конституції України коло правовідносин, в яких учасники мають право на судовий захист, розширила до безмежності. Міністр, генерал Збройних Сил України, генерал Служби безпеки, Міністерства внутрішніх справ України, суддя, прокурор, діяльність яких має особливий публічний інтерес, може поновлюватися на посаді в судовому порядку на загальних засадах.

На законодавчому рівні необхідно передбачити процедуру розгляду таких спорів відповідними органами, утвореними в інститутах державної влади. Звільнення з посади цих осіб є конституційно-правовою відповідальністю. Європейський суд з прав людини не визнає право доступу до суду абсолютним, а допускає застереження в національному законодавстві, які не повинні обмежувати або звужувати доступ до суду в інших правовідносинах, не пов'язаних з публічною діяльністю.

Теоретичним рівнем правової свідомості мають володіти, в першу чергу, представники законодавчої влади (парламентарії) для прийняття відповідних законодавчих актів. Крім того, сучасний стан законодавства в Україні потребує від носіїв судової влади його тлумачення. Проблема тлумачення актів законодавства в Україні як правовій державі, в якій забезпечується верховенство права, на сьогодні є досить актуальною. Суди не можуть давати загальну оцінку законодавства чи виносити окремі ухвали з приводу суперечностей між актами законодавства або неясності нормативно-правового акта.

За роки незалежності України докорінно змінилося законодавство. Інтенсивна правотворча діяльність законодавчого органу розвивалася шляхом недостатнього опрацювання, невиправданого ускладнення, зниження рівня формальної визначеності, посилення суперечностей між нормативно-правовими актами. Тлумачити таке законодавство набагато складніше, ніж законодавство формально визначене, добре опрацьоване та вільне від протиріч.

Недостатність відпрацювання законодавства не може виправдуватися тим, що триває його бурхливе оновлення, пов'язане зі змінами в організації суспільства. Штучне ускладнення нормативно-правових актів особливо характерне для податкового законодавства.

Минув той час, коли статті законів були не великими за обсягом, мали свої заголовки, що відповідали само- му її змісту.

Як приклад можна навести статтю 137 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" під назвою: "Медичне обслуговування та санаторно-курортне лікування суддів та членів їхніх сімей", але в самій цій статті йдеться лише про медичне лікування, а порядок надання санаторно-курортного лікування відсутній. Або стаття 233 Кодексу адміністративного судочинства України, яка в редакції від 6 липня 2010 року передбачала право суду "касаційної інстанції постановити окрему ухвалу в разі допущення судом першої чи касаційної інстанції порушень норм матеріального чи процесуального права". Вказана стаття міститься в Главі 2 "Касаційне провадження" й називається "Окрема ухвала суду апеляційної інстанції", а з її змісту взагалі не зрозуміло, про яку окрему ухвалу йдеться. Це при тому, що після прийняття Кодексу до цієї статті вносилися зміни 7.07.2010 року.

Цілком справедливо стверджує професор В.Г. Ротань у вступному слові до своєї книги "Методологія тлумачення нормативно-правових актів України" про необхідність руйнації пануючої не лише в Україні, а й у цілому світі, системи тлумачення нормативно-правових актів, що ґрунтується на інтуїції, та замінити її науково обґрунтованою методологією тлумачення актів законодавства шляхом розробки такої методології та впровадження її в життя.

Розбудова України як правової держави, де забезпечуватиметься верховенство права, потребує розв'язання проблеми тлумачення й актів законодавства та формулювання низки правил цього процесу, які б відповідали логіці системи чинного законодавства України, що може слугувати в подальшому науковому обґрунтуванню та впровадженню їх у життя суддівською спільнотою. Сьогодні чинні законодавчі акти не розкривають змісту верховенства права та не визначають його юридичне значення, а тому необхідно звернутися до практики Конституційного Суду України.

Тлумачення змісту верховенства права ми знаходимо в рішенні суду при розгляді справи про призначення більш м'якого покарання. Разом із тим це поняття не повинне сприйматися як догма й підлягає ґрунтовному осмисленню, оскільки сама ідея верховенства права є відносно новою для вітчизняної правової науки.

Розробляючи науково-практичні методичні рекомендації та узагальнюючи судову практику, які в подальшому знаходять своє відображення в рішеннях пленумів судів, науково-практичних коментарях до чинного законодавства, створюються необхідні умови для формування теоретичного рівня правової свідомості носіїв судової влади.

Виділення різних рівнів правової свідомості не означає, що в реальній правовій дійсності вони ізольовані один від одного, існують у чистому вигляді й не

взаємопов'язані між собою. Навпаки, вони взаємодіють і взаємопроникають.

Для професійної діяльності носіїв судової влади (суддів) важливе усвідомлення своєї відповідальності перед державою та суспільством, прагнення бути прозорими для громадськості та викликати її довіру, діяти у спосіб, що відповідає ідеалам основних цінностей судової системи, до яких входять, зокрема, справедливість, доступність, незалежність. Все це викликає впевненість та довіру громадян до судової гілки влади. Правозастосовча діяльність суддів — це не механічна дія, а сфера, де суддя має поле для розсуду, що посилює його відповідальність і перед собою, і перед громадянами.

### Поняття і зміст судового процесу та його учасники

Саме в судовому процесі виявляється відповідний рівень правової культури його учасників, в основі якої лежить їх правозастосовча діяльність, правова ідеологія, правова психологія і поведінка. Взагалі юридичний процес визначається за предметною ознакою, коли за основу класифікації взято певні галузі матеріального права, а саме: цивільне, кримінальне, адміністративне, виборче право тощо.

*Судовий процес* (judicis — лат.) можна визначити (без використання предметної ознаки) як здійснення судом (суддею) системи взаємопов'язаних, логічно послідовних, юридично унормованих, визначених у часі процесуальних дій щодо підготовки до розгляду та розгляд відповідних справ з метою поновлення порушених прав громадян, юридичних осіб у конституційному, цивільному, господарському, адміністративному та кримінальному судочинстві.

Кодекс адміністративного судочинства України до учасників адміністративного процесу відносить представників сторін (позивач та відповідач); третіх осіб (які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, пред'явивши адміністративний позов до сторін, та які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, вступивши у справу на боці позивача або відповідача); представників сторін та третіх осіб; органи та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи у випадках, передбачених законом). До інших учасників адміністративного процесу відносяться секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач.

Сам судовий процес можна поділити на дві частини. Перша — процесуальні дії суду (судді), пов'язані з підготовкою справи до судового розгляду, друга — сам процес розгляду справи. Якщо у першій частині судового процесу, яка пов'язана з підготовчими діями суду (судді), про рівень правової культури свідчать ті документи, що подаються до суду, та документи, які прий-

маються безпосередньо суддею, то друга частина судового процесу — судовий розгляд справи — характеризується активними діями судді (головуючого в судовому засіданні), сторін та інших учасників, які беруть участь у справі. Атмосфера в судовому засіданні в першу чергу залежить від головуючого судді. Ця частина судового процесу вимагає від головуючого та суддів професійного рівня правової свідомості (як складової правової культури) щодо ведення процесу, дотримання вимог процесуального законодавства, безпосередньої поведінки в судовому процесі. Саме в судовому процесі виявляється рівень правової культури його учасників, в основі якої лежить їх правосвідомість.

Усі учасники судового процесу мають відповідні права та обов'язки й зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами і неухильно виконувати процесуальні обов'язки. Саме від рівня правової культури сторін, третіх осіб, представників сторін, органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, добросовісного використання ними процесуальних прав та обов'язків залежить встановлення судами наявності або відсутності обставин, що обґрунтовують вимоги й заперечення осіб, які беруть участь у справі, та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються судом на підставі пояснень сторін, третіх осіб та їхніх представників, показань свідків, письмових і речових доказів, висновків експертів.

Сьогодні рівень правової культури учасників судового процесу ще не відповідає достатньою мірою принципам судочинства, а на законодавчому рівні не реалізовані приписи статті 59 Конституції України щодо надання правової допомоги безоплатно у випадках, передбачених законом.

У судовому процесі на головуючого суддю покладеться дотримання основних принципів судочинства, в першу чергу забезпечення рівності усіх учасників судового процесу перед судом, гласності та відкритості судового процесу, змагальності сторін, диспозитивності й офіційного з'ясування всіх обставин у справі. За умов, коли в судовому процесі беруть участь конфліктуючі сторони, які не завжди мають достатній рівень знань чинного законодавства та судових процедур, а подекуди проявляють правовий нігілізм, правосвідомість носіїв судової влади зазнає професійної деформації через "дефектний" опосередкований вплив їх оточення. З урахуванням цих обставин судді, крім знання права, мають володіти такими якостями, як неупередженість, принциповість, витримка, урівноваженість. Отже, правова культура носіїв судової влади за рівнем правосвідомості є більш високою за ступенем усвідомлення і критеріями меж практичного дотримання статусу судді. Чим вища судова інстанція, тим вищий рівень правової свідомості.

*Процесуальні документи та їх види.* Про рівень правової культури учасників судового процесу, а особ-

ливо носіїв судової влади, можна судити також по їх процесуальних документах. У межах строків, визначених процесуальним законодавством (цивільним, господарським, адміністративним, кримінальним), суд (суддя) приймають відповідні процесуальні документи. До кожного цього документу встановлені відповідні вимоги щодо змісту та форми, а дотримання цих вимог, при їх ухваленні та виготовленні, свідчить про рівень професійної правової культури носіїв судової влади, справедливості прийнятого рішення.

Сьогодні існує полярність точок зору щодо визначення поняття "**документ**". Його можна розглядати в **широкому** та **вужькому** розумінні слова.

**У широкому розумінні** — це матеріальний об'єкт, в якому міститься будь-яка інформація, призначена для передачі в просторі й часі (письмові джерела, фото-, відео-, аудіоматеріали тощо).

**У вужькому розумінні** — це діловий документ, що підтверджує, регламентує та містить інформацію про будь-який факт, право на щось, оформлений відповідно до визначених правил.

Для судових документів характерними є документи **у вужькому розумінні слова**. Їх можна поділити на два види — **документи-звернення**, з якими звертаються до суду, та **документи-рішення**, які приймаються судами під час підготовки справи до розгляду та за результатами розгляду. До документів, з якими звертаються до суду, можна віднести: позовну заяву, апеляційну скаргу, касаційну скаргу, апеляційне (касаційне) подання, протокол про адміністративне правопорушення. Для кожного з цих документів чинним законодавством передбачена відповідна форма їх складання. Недотримання форми складання вказаних документів може бути підставою для відмови у їх прийнятті або у відмові притягнення до відповідальності.

До документів, що створюються судами, відносяться — постанова, ухвала, рішення, вирок. Чинним законодавством для кожного з цих документів передбачена відповідна форма та його зміст. Судова практика свідчить про те, що відхилення від порядку складання, прийняття та використання судових документів може бути підставою для скасування судових рішень, а тому від носіїв судової влади (суддів) вимагається високий рівень професійної правової культури при їх підготовці.

Проблемним і важливим питанням, що потребує глибшого аналізу, є оформлення судових документів, оскільки ця процедура передбачає досить високий рівень правової культури носіїв судової влади та працівників апарату суду. Рішення суду є найважливішим актом правосуддя, покликаним забезпечити захист та поновлення порушених прав, гарантованих Конституцією України, а тому всі вимоги процесуального законодавства повинні бути дотримані при обґрунтуванні висновків суду.

Процесуальне законодавство, що регулює правовідносини, пов'язані з підготовкою та розглядом судо-

вих справ, передбачає зміст та форму судових рішень, які складаються із вступної, описової, мотивувальної, резолютивної частин із зазначенням необхідних складових для кожної з них. Практика складання таких рішень свідчить, що в деяких із них нечітко викладаються вимоги позивача, заперечення відповідача, пояснення інших учасників судового процесу, обставини та характер спірних правовідносин відображаються неповно, не всі докази аналізуються або не всім їм дається оцінка, не завжди є посилання на норми матеріального і процесуального права, на підставі яких суд вирішив справу, або якими керувався при постановленні рішення, непослідовність викладення описової й мотивувальної частин рішення, резолютивна частина суперечить мотивувальній.

Саме ці питання знайшли своє відображення в постанові Пленуму Верховного Суду України від 29 грудня 1976 р. №11 (зі змінами) "Про судові рішення", і яка була чи не єдиним методичним документом щодо порядку складання за змістом та формою судових рішень з урахуванням судової практики. Тривалий час ця постанова Пленуму Верховного Суду України була досить актуальною для використання в судовій практиці при підготовці рішень.

Окрім положення вказаної постанови знайшли своє закріплення в Кодексі адміністративного судочинства України, а саме щодо можливості суду виходити за межі позовних вимог у разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять (частина друга статті 11 КАС України). Сьогодні готується відповідна Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України "Про судові рішення в адміністративній справі"

При розгляді справ у касаційній інстанції часто зустрічаються ухвали суду про відкриття провадження в адміністративній справі, в яких відсутня описова та мотивувальна частини, посилання на закон, що не відноситься до цієї стадії судового процесу.

Аналіз судової практики скасування рішень судів свідчать, що недотримання порядку складання процесуальних документів судами може слугувати підставою для скасування ухвалених рішень. При складанні судових процесуальних документів необхідно дотримуватися юридичної техніки, яка повинна забезпечити логічну послідовність викладення та відсутність протиріч у середині документу, точність та визначеність формулювань термінів. Рівень юридичної техніки свідчить про рівень правової культури авторів цих процесуальних документів.

Враховуючи, що діяльність судової гілки влади є прозорою і гласною, а частина друга статті 12 Кодексу адміністративного судочинства України передбачає право кожного знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, яка набрала законної сили, обмеження може бути ли-

ше відповідно до закону в інтересах нерозголошення конфіденційної інформації про особу, державної чи іншої таємниці, що охороняється законом, то більшість судових документів відносяться до публічних документів.

Порядок доступу до судових рішень із метою забезпечення відкритості діяльності судів, сприяння однаковому застосуванню законодавства та прогнозованості судових рішень визначені Законом України "Про доступ до судових рішень". Порядок ведення Єдиного державного реєстру судових рішень затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 року №740. Така публічність судових документів вимагає, в першу чергу, високого рівня правової культури при їх створенні, своєчасного виготовлення та вручення.

Особливої уваги заслуговують документи, які не є процесуальними, але впливають на практику вирішення конкретних справ. До таких документів можна віднести звернення судів щодо роз'яснення окремих питань застосування чинного законодавства при вирішенні деяких справ, а також відповіді на ці звернення, узагальнення судової практики, постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України, інформаційні листи. Підготовка цих документів вимагає від їх авторів високого рівня правової культури, глибокого знання чинного законодавства. Практика свідчить, що в цьому питанні є багато проблем, пов'язаних із правовою культурою підготовки вказаних документів, а саме зі знанням чинного законодавства.

Із визначення судового процесу, про яке ми говорили вище, необхідно виокремити таку складову, як *"визначені у часі процесуальні дії щодо підготовки до розгляду та розгляд відповідних справ"*, тобто процесуальні строки, в межах яких здійснюються відповідні процесуальні дії. Дотримання процесуальних строків є однією з гарантій забезпечення захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб.

Сьогодні дотримання строків щодо підготовки до розгляду та розгляд справ судами є одним із ключових моментів українського судочинства. Крім строків, встановлених законом або судом, у межах яких вчиняються процесуальні дії, Кодекс адміністративного судочинства України вперше до завдань адміністративного судочинства відносить розгляд справи в розумний строк — *найкоротший строк розгляду й вирішення справи, достатній для надання своєчасного (без невитражданих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах*. Запровадження в чинному законодавстві інституту поновлення та продовження процесуальних строків є однією з гарантій забезпечення захисту порушених прав громадян.

Порушення строків розгляду справ судами є одним із негативних чинників, що характеризують роботу судів. До причин щодо порушення строків розгляду

справ судами необхідно віднести, по-перше: реалізацію конституційного принципу щодо поширення юрисдикції судів на всі правовідносини, що виникають у державі, в чинному законодавстві, яке передбачає розгляд майже всіх спірних питань, у разі їх виникнення, безпосередньо в судах; недосконалість законодавства або його відсутність щодо попереднього розгляду спору органами, спеціально утвореними виконавчою владою чи місцевим самоврядуванням (товариські суди, мирові суди); недостатню кількість суддів місцевих судів та недостатній рівень правової культури носіїв судової влади; недосконалість законодавства щодо допуску до апеляційного та касаційного оскарження рішень місцевих судів; неналежне виконання своїх обов'язків носіями судової влади та іншими учасниками судового процесу.

До причин щодо порушення строків розгляду справ судами слід віднести і низький рівень правової культури підготовки документів, що подаються до суду, порушення чинного законодавства органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування при розгляді звернень громадян.

### **Організаційно-правові засади підвищення правової культури носіїв судової влади**

Питання забезпечення високого рівня правової культури носіїв судової влади може бути реалізоване комплексом організаційно-правових заходів на державному рівні. До таких заходів слід віднести: систему підготовки до роботи суддею осіб, які виявили таке бажання, включаючи попереднє стажування в суді не менше трьох років; забезпечення реальної незалежності суддів органами законодавчої та виконавчої влади; підбір на посади суддів повинен здійснюватися самим судом, незалежно від органів виконавчої влади; підзвітність за прийняте рішення судом лише судовій гілці влади в порядку, встановленому законом.

Необхідно на науковому та законодавчому рівнях чітко розмежувати поняття "судова влада" і "правосуддя". Судова влада як складова державної влади здійснює конституційне, цивільне, кримінальне, господарське та адміністративне судочинство, а правосуддя є функцією судової влади, що відображає її сутність. Це дасть можливість практичної реалізації принципу "стримувань і противаг" у діяльності органів державної влади, а саме — законодавчої та виконавчої влади.

Актуальним на сьогодні є й питання науково обґрунтованої методології тлумачення актів законодавства, що вкрай необхідно професіоналу-судді. Правила тлумачення нормативно-правових актів, що склалися протягом століть, є тими юридичними регуляторами, які б вплинули на практику правотворчості. Всі, хто опікується судовою реформою, не звертають уваги на зміни в самому змісті правосуддя, а це дуже важливо.

Слушними, на нашу думку, є висновки В.Г. Рогана, який вважає, що "процес тлумачення є складним.

Це обумовлено найперше тим, що для правильного правозастосування треба від тексту акта законодавства як реального явища, яке сприймається людиною через почуття та розум, перейти в систему права, що існує лише як явище логіки, та з допомогою такого переходу окреслити коло правових норм, які підлягають застосуванню до відповідних правовідносин".

У зв'язку з цим потребує кардинальних змін сам процес підготовки законодавчих актів та нормативно-правових актів. Сьогодні для законотворчої діяльності парламенту характерна політична складова, а інтелектуальна складова, яка ґрунтується на висновках експертних установ, спеціалістів, в багатьох випадках не враховується. В результаті ми постійно бачимо у планах роботи парламенту "внесення змін та доповнень до чинного законодавства", тобто усунення браку в роботі.

Сьогодні на законодавчому рівні передбачена процедура підготовки висококваліфікованих кадрів для судової системи. Так, Законом України "Про судоустрій і статус суддів" від 7 липня 2010 року передбачено утворення Національної школи суддів України, державної установи зі спеціальним статусом, на яку не поширюється законодавство про вищу освіту.

Основними її завданнями є підготовка кандидатів на посаду судді, підготовка суддів, яких призначено на посаду судді вперше, безстроково, котрих призначено на адміністративні посади в судах, а також проведення науково-дослідної роботи. Національна школа суддів здійснює свою діяльність відповідно до цього закону та статуту, що затверджується Вищою кваліфікаційною комісією суддів України.

Систематичне підвищення кваліфікації працюючих суддів, включення в процес навчання проведення відповідних тренінгів з питань підвищення правової культури та підготовку відповідних рефератів щодо застосування чинного законодавства, рішень Європейського суду є основними завданнями реформування судової гілки влади на цьому історичному етапі.

Сьогодні питання тлумачення нормативно-правових актів залишається абсолютно не опрацьованим з наукової точки зору, а підвищення кваліфікації суддів здійснюється шляхом вивчення судової практики, а не вивчення методології тлумачення чинного законодавства. Крім того, на нашу думку, варто використовувати досвід зарубіжних держав щодо організації роботи з підготовки кандидатів на посаду судді.

У Резолюції Економічної та Соціальної Ради ООН від 27 липня 2006 року №2006/23 "Бангалорські прин-

ципи діяльності судді" передбачена низка заходів, які повинні бути вжиті для втілення цих принципів у роботі судової гілки влади. Їх реалізація в системі підготовки до виконання професійних обов'язків судді і є тим основним завданням, що дасть змогу готувати незалежних, неупереджених, компетентних носіїв судової влади, які б забезпечували принципи рівності, чесності та непідкупності в діяльності судової влади.

Незалежність судової гілки влади є передумовою верховенства права й засадничою гарантією справедливого розгляду справи в суді. Дотримання високих стандартів поведінки носіїв судової влади й обстоювання їх із метою поглиблення громадської довіри до судових органів, що має першорядне значення для підтримання незалежності судової гілки влади, можливо лише за умов вирішення питань кадрового, організаційного, фінансового, матеріально-технічного забезпечення. Розв'язання цих завдань має належати до компетенції не тільки виконавчої, а й самої судової влади. В Законі України "Про судоустрій і статус суддів" частина з Бангалорських принципів діяльності судді вже знайшла своє відображення. Інші, не менш важливі принципи, повинні бути враховані в процесі подальшого вдосконалення цього законодавства.

### Висновки та пропозиції

Адміністративна юстиція є одним з ефективних засобів забезпечення законності функціонування виконавчої влади, дотримання її органами політико-правових меж функціонування, а адміністративні суди — спосіб реалізації принципу поділу влади, додатковий організаційний інструмент захисту суб'єктивних прав і свобод громадян. Довіра суспільства до державної влади й упевненість у моральному авторитеті, чесності та непідкупності саме судових органів має першорядне значення в сучасному демократичному суспільстві.

Сама демократизація суспільства, як відомо, ускладнює характер і структуру економічних відносин. Багатоукладність економіки, приватизація державної й суспільної власності, значне збільшення кількості власників стають причинами зростання конфліктності й соціальних суперечностей у громадському житті. З огляду на це підсилюється значення юридичних форм захисту прав і свобод громадянина, зокрема судового захисту, що має стати реально діючою альтернативою тоталітарним методам цього захисту, які застосовувалися ще зовсім недавно.

### Використані джерела :

1. Конституція України / Відомості Верховної Ради України, 1996. — №30. — Ст.141.  
2. Кодекс адміністративного судочинства України / Відомості Верховної Ради України, 2005. — №35—36. — Ст.446

3. Ротань В. Г. Методологія тлумачення нормативно-правових актів / В. Г. Ротань. — К.: Юридична книга. — 2008.  
4. Співак В. І. Правова культура виборів в Україні: теорія і практика / В. І. Співак. — К.: "Юридична думка". — 2006.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА



УДК 342.9:347.998

**УДОСКОНАЛЕННЯ  
ЗАКОНОДАВСТВА СТОСОВНО  
РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО  
АДМІНІСТРАТИВНІ  
ПРАВОПОРУШЕННЯ**

**Андрій ІВАНИЩУК,**  
заступник голови Дніпровського районного суду м. Херсона

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА

*Відповідно до теорії розподілу влад невід'ємним елементом правової демократичної держави є розвинута система незалежного судочинства. Адже реальне забезпечення прав і свобод людини та громадянина неможливе без діяльності судів, в яких на основі Конституції і законодавства України, за беззаперечного панування принципу верховенства права фізичні та юридичні особи в цивілізований спосіб вирішують свої суперечки та знаходять правовий захист. Конституція та Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI "Про судострій і статус суддів" визначили, що у переважній більшості справ правосуддя здійснюють професійні судді.*

*Найбільш рельєфно це помітно під час розгляду справ про адміністративні правопорушення, які здійснюються суддею одноосібно. Так, лише до Дніпровського районного суду м.Херсона за 9 місяців 2011 року надійшло 2188 таких матеріалів, з яких розглянуто 2040.*

Удосконалення законодавства щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення повинно мати на меті, з одного боку, спрощення доступу громадян до правосуддя шляхом спрощення процедури адміністративно-деліктних правовідносин, з іншого — зменшення надмірного навантаження на суди та суддів шляхом зменшення кількості справ про адміністративні правопорушення, які значною мірою і є складовою цього надмірного навантаження.

Проблемам удосконалення та розвитку законодавства стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення приділяли увагу такі вітчизняні вчені-адміністративісти, як О.М. Бандурка, І.Л. Бородин, Є.В. Додін, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко, В.К. Шкарупа, А.В. Баб'як, С.Ю. Беньковський, А.В. Іванов, Ю.І. Ковальчук, С.О. Кореод, О.М.

Круглов, Р.О. Кукурудз, О.І. Миколенко, О.І. Савченко, М.Р. Сиротяк, Р.С. Титикало, Н.В. Хорошак та інші. Проте цілеспрямовано предметом їхнього дослідження зазначена проблематика не була, вони розкривали лише окремі аспекти цієї сфери, досліджуючи більш широкі або суміжні суспільні відносини.

**Метою статті** є сформулювати шляхи вдосконалення законодавства стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення на основі аналізу думок із цієї проблематики вчених-адміністративістів та власного досвіду правозастосовчої діяльності. На слухну думку Є. Кубко, проблеми удосконалення вітчизняного судочинства містять комплекс питань правового, організаційного й навіть психологічного характеру, охоплюючи значну частину загальнонаукової проблематики щодо судово-правової системи [1, с. 21].

Проте в аналізованій сфері провідними є правові аспекти.

С.Ю. Беньковський розкрив вихідні положення діяльності суду в здійсненні адміністративно-деліктної діяльності — проблему реалізації принципів провадження. На слушну думку вченого, практика правозастосування при провадженні у справах про адміністративні правопорушення свідчить, що реалізація будь-яких принципів провадження на сьогодні супроводжується низкою проблем. Найбільш поширеним явищем є незрозуміння самого принципу верховенства права, його ототожнення з радянським принципом верховенства позитивного закону. Часто застосовуються закони, які ніяк не "вписуються" у концепцію природного права, відірвані від природних прав і свобод людини, що їх порушує. Як і за радянських часів, громадяни часто не можуть реалізувати свої права лише через відсутність позитивного закріплення відповідних прав у законах і підзаконних актах або ж через відсутність механізмів реалізації тих прав, які задекларовані у законах [2].

Можна погодитися з таким трактуванням вихідних положень у діяльності суду при здійсненні адміністративно-деліктної діяльності. Так, однією з основних проблем практичної діяльності суддів є ототожнення самими ж суддями принципу верховенства права і законності. З метою захисту прав та свобод людини і громадянина вони рідко виходять за межі формально сформованого джерела права.

У процесі ґрунтовного аналізу зазначеної проблематики можна дійти висновку, що суддя при здійсненні професійно-правового тлумачення права з метою винесення постанови у справі про адміністративні правопорушення має прийняти законне (побудоване на теорії позитивізму), гуманне і справедливе (що відповідає теорії природного права) та соціально обґрунтоване рішення. При цьому в зазначеній тріаді:

- по-перше, друга складова (рішення має бути гуманне і справедливе) є серцевиною, іншими словами — рішення суддя приймає, виходячи із засад верховенства права;

- по-друге, вторинною визнається друга складова (рішення має бути законним), оскільки "закон" і "право" не тотожні, відповідно, якщо закон порушує природні права та свободи людини і громадянина, то він є не правовим і не може застосовуватись у судочинстві;

- по-третє, підтримка юридичного рішення більшістю населення є бажаною, але не обов'язковою (є факультативною) умовою прийняття рішення. Суддя — це еліта юриспруденції. Відповідно до теорії "еліт" він не може, а відповідно до теорії позитивізму — не має права прийняти соціально обґрунтоване, але незаконне рішення, яке пору-

шує права чи свободи меншості, хоча й підтримується більшістю.

М.Ф. Стахурським зроблено висновок про необхідність внесення змін до ст. 124 Конституції України про надання права на розгляд незначних адміністративних проступків органами виконавчої влади та виконкомом місцевих рад [3, с. 12]. Його думку розвиває О.С. Літошенко, який зазначає, що здійснення заходів адміністративної відповідальності слід покласти на органи державної виконавчої влади, їх спеціалізовані колегіальні органи та відповідних посадових осіб. Судову процедуру розгляду справ про адміністративні проступки й накладення адміністративних стягнень доцільно передбачити в разі, коли правопорушник не згоден на адміністративну процедуру прийняття рішення у справі, а також коли він бажає оскаржити рішення, прийняте органом державної виконавчої влади. Крім того, судовий розгляд справи необхідний у випадках застосування таких стягнень, як громадські роботи, припинення чи призупинення певного виду діяльності та конфіскація [4, с. 13].

Н.В. Хорошак також вважає, що в подальшому за органами виконавчої влади та судами загальної юрисдикції має бути збережена каральна функція. Повинна бути вирішена проблема розмежування їх компетенції у випадках, коли санкції правових норм передбачають застосування декількох покарань різної підсудності. На думку вченого, логічним є законодавче закріплення положення, відповідно до якого у випадку, коли санкція правової норми містить декілька видів стягнень, хоча б одне з яких має застосовуватися судом, то така справа має виключно судову підсудність [5, с. 11].

Без усякого сумніву, пропозиція М.Ф. Стахурського є влучною і такою, що відповідає міжнародному досвіду. У більшості країн з розвиненими демократичними інститутами суб'єкти публічної адміністрації, в першу чергу органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, приймають рішення у справах про адміністративні проступки. Відповідно, враховуючи складність процедури внесення змін до Конституції України, як тимчасовий захід доцільно здійснити корегування адміністративно-правових норм, що дозволило б суддям розглядати певну категорію справ про адміністративні правопорушення за спрощеною (скороченою) процедурою.

До правопорушень, які можуть розглядатися суддею за спрощеною процедурою, необхідно віднести незначні проступки, які характеризуються такими рисами:

- санкція адміністративно-правової норми, яка встановлює адміністративну відповідальність, передбачає виключно накладення попередження або штрафу, що не перевищує 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, визнає свою вину, не заперечує проти скороченого розгляду справи та готова сплатити штраф;

- правопорушенням не завдано матеріальної шкоди або вона відшкодована до розгляду справи;

- потерпілі, захист, прокурор (якщо вони беруть участь у провадженні) не заперечують щодо проведення скороченого провадження.

Однак слід зазначити, що не бажаним є застосування спрощеного провадження за наявності наведених вище обставин у випадку, коли до адміністративної відповідальності притягується неповнолітній або особа, яка через свої фізичні або психічні вади не може сама здійснювати свої права.

Разом із тим слід зазначити, що проект зазначених змін і доповнень є компромісним і може бути лише тимчасовим заходом. Якщо вчені-конституціоналісти обґрунтують, а Верховна Рада України внесе зміни до ст. 124 Конституції України, то спрощене та звичайне провадження з розгляду переважної більшості справ про адміністративні правопорушення має відійти до посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації. За судьями мають залишитися адміністративно-деліктні провадження за складними проступками, за які санкція адміністративно-правової норми передбачає оплатне вилучення предмета; конфіскацію предмета; позбавлення спеціального права; громадські роботи; виправні роботи та адміністративний арешт.

На думку Н.В. Хорошачка, правові гарантії дотримання прав у процесі застосування адміністративного стягнення складаються з декількох складових елементів: а) це чітко сформульовані положення законів, якими регулюється питання застосування адміністративних стягнень; усунення суперечностей між правовими нормами, порушення чи недотримання яких ініціює застосування карних адміністративних санкцій (стягнень); б) дотримання принципів притягнення до адміністративної відповідальності та принципів адміністративного провадження органами адміністративної юрисдикції; в) наявність державного контролю за належним виконанням органами адміністративної юрисдикції своїх функцій із застосування адміністративних стягнень і притягнення до адміністративної відповідальності. Наявна система заходів захисту та гарантій навіть за їх недосконалість є досить важливою, оскільки вона, з одного боку, застерігає уповноважені органи від вчинення дій, що суперечать нормам закону, стимулюючи зростання правосвідомості та професіоналізму, з іншого боку, гарантує особам, стосовно яких здійснюється адміністративне провадження, об'єктивність і неупередженість вирішення справи [5, с. 11].

Н.В. Марфіна слушно пропонує закріпити на офіційному рівні єдиний зразок протоколу про ад-

міністративне правопорушення, що сприятиме поліпшенню становища щодо порядку перевірки в процесі вирішення адміністративної справи, відповідності складеного протоколу вимогам закону. На її думку, таке закріплення на рівні КУПАП є недоцільним, тому зразок може бути визначений підзаконним нормативно-правовим актом [6, с. 15].

На думку А.В. Іванова, у процесі підготовки новітнього адміністративно-деліктного законодавства щодо участі експерта доцільним є врахування позитивного зарубіжного нормотворчого досвіду у відповідній сфері. Це дозволяє скористатися здобутками та уникнути недоліків, які виявила процедура застосування аналогічного адміністративно-деліктного законодавства в зарубіжних країнах. Однак слід зазначити, що використання досвіду має бути виваженим, з обов'язковим акцентом на специфіку нормотворчого процесу кожної країни та його результати, обґрунтованим, дієвим, узгоджуватися з основними напрямками сучасної нормотворчої діяльності держави, вітчизняної адміністративно-деліктної (зокрема її процесуальної частини) політики та пріоритетними напрямками зовнішньої та внутрішньої політики України [7, с. 12-13].

О.М. Собоєвий зазначає, що в нормотворчій роботі зарубіжних держав щодо регламентації діяльності суду в провадженні у справах про адміністративні правопорушення приділяється більше уваги. На його погляд, позитивним і цілком логічним вбачається для вітчизняного законодавця врахування досвіду держав, які з метою приведення у відповідність до вимог сучасності реформували інститут адміністративної відповідальності в частині деталізації адміністративно-процесуального статусу судді в адміністративно-деліктному провадженні та конкретизації процедури розгляду судом справ про адміністративні правопорушення.

Концептуально вдосконалення законодавства у сфері діяльності суду в провадженні у справах про адміністративні правопорушення повинно здійснюватися шляхом прийняття відповідних законодавчих положень, які б встановлювали перелік обставин, що виключають можливість розгляду суддею справи про адміністративне правопорушення; визначали види судових рішень, що приймаються у справах про адміністративні правопорушення, з урахуванням рішень, що виносяться під час підготовки справи до розгляду, з чітким визначенням їх змісту, підстав і прийняття; закріплювали обов'язковість ведення протоколу судового засідання; передбачали можливість оскарження рішень, що набрали законної сили [8, с. 17].

Зазначені пропозиції є слушними, оскільки відповідають вимогам сьогодення щодо зменшення меж режиму розсуду в діяльності суб'єктів владних повноважень. До речі, слід зазначити, що



вони вже реалізовані в КоАП Російської Федерації.

Таким чином, усе вищевикладене дає можливість сформулювати шляхи вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-деліктної діяльності. Так, це :

1) проведення Пленуму Верховного Суду України та прийняття з цього питання постанови "Про застосування суддями принципу верховенства права під час здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення" (що правда тут теж є проблема, оскільки на теперішній час він не наділений такими функціями, а справи про адміністративні правопорушення взагалі лишаються поза увагою як ВСУ, так і вищих спеціалізованих судів);

2) внесення змін до ст. 124 Конституції України щодо надання права на розгляд незначних адміністративних проступків суб'єктам публічної адміністрації; зазначене відповідає міжнародному досвіду більшості країн з розвиненими демократичними інститутами, де органи виконавчої влади та місцевого самоврядування ухвалюють рішення в більшості справ про адміністративні проступки;

3) здійснення корегування адміністративно-правових норм, що дозволило б суддям розглядати певну категорію справ про адміністративні правопорушення за спрощеною процедурою;

4) внесення змін до КУпАП, в яких передбачити інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб, запровадивши для них такі санкції, як: попередження, штраф, припинення чи призупинення певного виду діяльності, конфіскація, призупинення діяльності та ліквідація;

5) передбачити адміністративну відповідальність свідка за відмову від показань і надання ним свідомо хибних показань у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення;

6) усі процесуальні норми провадження у справах про адміністративні правопорушення мають бути зосереджені в одному процесуальному нормативно-правовому акті — новому КУпАП, інша справа, що матеріальні норми адміністративної відповідальності можуть міститися в інших нормативних актах, наприклад у Митному кодексі України;

7) необхідно внести доповнення до КУпАП у вигляді додатку "Типовий бланк протоколу про адміністративне правопорушення";

8) встановити адміністративну відповідальність за неявку свідка та інших осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення, на виклик органу адміністративної юрисдикції, в провадженні якого перебуває справа про адміністративне правопорушення;

9) увести в КУпАП окремий розділ "Адміністративна відповідальність неповнолітніх", в якому відобразити особливості притягнення неповнолітніх до адміністративної відповідальності, передбачивши перелік статусних правопорушень та їх поняття, за вчинення яких застосовуються заходи виховного впливу;

10) для забезпечення об'єктивного неупередженого розгляду справи доповнити КУпАП адміністративно-правовими нормами, які виключають можливість розгляду справи про адміністративне правопорушення уповноваженими органами та посадовими особами.

### Використані джерела:

1. Кубко Є. Міжнародно-правові стандарти в господарському судочинстві (методологічні питання) / Є. Кубко // *Право України*. — 2011. — № 6. — С. 21-28.
2. Беньковський С. Ю. Правові засади та принципи провадження у справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. — 12.00.07 / С. Ю. Беньковський. — Ірпінь, 2009. — 19 с.
3. Стахурський М. Ф. Питання реформування адміністративного процесу в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. — 12.00.07 / М. Ф. Стахурський. — К., 2002. — 18 с.
4. Куйбіда Р. Добір суддів: призначення чи вибори? / Р. Куйбіда // *Центр політико-правових реформ*, 2006. — Електронний ресурс. — Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/index.php/2010-03-07-18-06-07/laworganisand\\_statussuddiv/137-selection-of-judges-appointment-or-election-ua](http://www.pravo.org.ua/index.php/2010-03-07-18-06-07/laworganisand_statussuddiv/137-selection-of-judges-appointment-or-election-ua).
5. Хорошак Н. В. Адміністративні стягнення та їх застосування : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. — 12.00.07 / Н. В. Хорошак. — К., 2003. — 16 с.
6. Марфіна Н. В. Адміністративна відповідальність за порушення лісового законодавства : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. — 12.00.07 / Н. В. Марфіна. — К., 2007. — 22 с.
7. Іванов А. В. Експерт у провадженні у справах про адміністративні правопорушення : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. — 12.00.07 / А. В. Іванов. — Х., 2009. — 18 с.
8. Собовий О. М. Правовий статус судді в адміністративно-деліктному провадженні : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. — 12.00.07 / О. М. Собовий. — К., 2010. — 20 с.

ЗАКОНОТВОРЕННЯ

## "ІНСТАНЦІЙНЕ" РОЗВАНТАЖЕННЯ ВССУ

*Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ сьогодні перевантажений через намагання прокурорів оскаржити вирок місцевих судів в обхід апеляційної інстанції. Тому члени Комітету Верховної Ради з питань правосуддя наприкінці року вирішили проголосувати за законопроект № 8578, спрямований на удосконалення положень Кримінально-процесуального кодексу України щодо порядку касаційного розгляду скарг з метою реалізації принципу інстанційності, проголошеного п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України, та зменшення навантаження на касаційну інстанцію, що сприятиме швидкому та якісному поновленню судом порушених прав людини і громадянина.*

ЗАКОНОТВОРЕННЯ

Ініціаторами таких нововведень стали народні депутати Іван Вернидубов та Дмитро Притика, які пропонують внести зміни до статей 383, 385, 386, 387, 388 та 394 КПК задля узгодження його норм з іншими процесуальними кодексами та Законом "Про судустрой і статус судів". Крім того, проектом запропоновано доповнити вказаний Кодекс новими статтями 392-1 "Підготовка справи до касаційного розгляду" та 392-2 "Попередній розгляд справи". При цьому основною ідеєю законопроекту є закріплення у КПК таких законодавчих приписів,



за якими судові рішення місцевих судів, про які йдеться у його ч.2 ст. 383, перевірятимуться судом касаційної інстанції тільки після їх перегляду в апеляційному порядку. Запропоновані зміни до ст. 383 КПК передбачають оскарження рішень місцевих судів спочатку в апеляційній інстанції, а вже потім у суду касаційної інстанції.

"На сьогодні ж прокуратура досить часто подає касаційні скарги, не звернувшись перед тим до апеляції. Таким чином новації мали б не тільки дати громадянам додаткові гарантії захисту своїх прав, а й розвантажити роботу ВССУ", — пояснив на засіданні Комітету Дмитро Притика. — Такий порядок перегляду судових рішень, який ґрунтується на однакових засадах, існує в цивільному і господарському процесуальних кодексах, а також у Кодексі адміністративного судочинства України".

Проектом закону пропонується також внести зміни до статті 388 КПК та доповнити главу 31 "Касаційне провадження" новими статтями 392-1, 392-2 з метою визначення чіткої процедури від-

криття судом касаційної інстанції касаційного провадження у справі та порядку витребування справи судом касаційної інстанції, врегулювання питань підготовки справи до розгляду та проведення її попереднього розгляду, що допоможе уніфікувати процедуру перегляду судових рішень вищими спеціалізованими судами та виробити єдиний підхід побудови структури діючих вітчизняних процесуальних законів з питань касаційного оскарження. Такий крок, на думку авторів законопроекту, окрім покращення захисту прав громадян, приведе також до зменшення кількості витребуваних кримінальних справ та їх пересилання до суду касаційної інстанції, а отже — до значного зменшення поштових витрат судів.

Попри такі переконливі моменти, поданий законопроект був дещо неоднозначно сприйнятий фахівцями науково-експертного управління Верховної Ради, які у своєму висновку зробили багато зауважень до нього. Зокрема, критиці було піддане правило "касація може мати місце тільки

після апеляції", введення якого, на думку експертів, негативно вплине на якість кримінального судочинства. "Адже в багатьох справах судові рішення в касаційному порядку переглядатися не будуть і можливі помилки судів першої інстанції залишаться не виправленими, — йдеться в експертному висновку. — Контроль касаційної інстанції, як судової інстанції вищого рівня, за рішеннями судів першої інстанції послабиться і головне завдання касації — гарантувати верховенство права при вирішенні конкретної справи й забезпечити однакове застосування норм права судами нижчого рівня в межах кримінальної юрисдикції, на наш погляд, буде знівельовано. А учасники судового розгляду будуть позбавлені додаткової гарантії справедливого розгляду справ і реалізації свого права на судовий захист. На підставі викладеного вважаємо, що запропоновані зміни до статті 383 КПК є сумнівними".

З огляду на це та інші зауваження фахівці науково-експертного управління Верховної Ради запропонували народним обранцям повернути цей законопроект на доопрацювання. Для того, аби отримати схвальний висновок Комітету, його автору Дмитру Притиці довелося використати весь свій авторитет і пояснити необхідність таких змін: "Ми пропонуємо вставити інстанційність, яка вже є в усіх інших процесуальних кодексах. Апеляція повинна бути обов'язковою, тим паче, що вона ближча для людей, які оскаржують рішення", — зауважив він. Разом із тим Д. Притика не став заперечувати, що документ має недоліки і його необхідно доопрацювати. Проте наполягав на тому, щоб роботу над помилками проводити вже під час підготовки цього документа до другого читання. Його аргументи стали переконливими для членів Комітету, які погодилися рекомендувати парламенту прийняти цей проект закону за основу.

ОФІЦІЙНО

## ПОСТАНОВА

від 28 грудня 2011 р. № 1350  
Київ

### Про внесення змін до Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень

#### Кабінет Міністрів України ПОСТАНОВЛЯЄ:

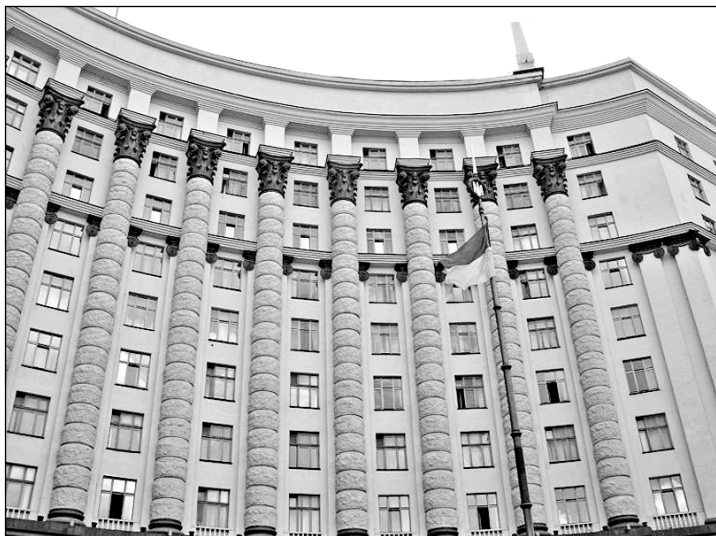
Внести до Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 р. № 740 (Офіційний вісник України, 2006 р., № 22, ст. 1623; 2009 р., № 74, ст. 2533; 2011 р., № 2, ст. 106), такі зміни: пункт 9 доповнити підпунктом 6 такого змісту:

"6) надсилає органам виконавчої влади у порядку, визначеному спільним наказом держателя Реєстру та відповідного органу виконавчої влади, електронні копії судових рішень з відомостями, які не можуть бути відкриті для загального доступу, якщо такі відомості безпосередньо стосуються здійснення органом виконавчої влади визначених законом повноважень."

пункт 27 доповнити абзацом такого змісту:

"Посадові особи органів виконавчої влади, яким стала відома інформація, що не може бути відкрита для загального доступу, зобов'язані не допускати її розголошення."

*Прем'єр-міністр України*  
**М. АЗАРОВ**



ОФІЦІЙНО

ПЛЕНУМИ

## У ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ НОВИЙ ГОЛОВА

*23 грудня 2011 року Пленум ВСУ обрав Петра Пилипчука Головою Верховного Суду України. За нього проголосували 40 суддів Верховного Суду України.*

Пленум також обрав Першого заступника Голови Верховного Суду України та заступників Голови ВСУ – секретарів судових палат.

Першим заступником Голови Верховного Суду України обрано **Ярослава РОМАНЮКА**.

Заступником Голови Верховного Суду України – секретарем Судової палати у цивільних справах обрано **Анатолія ЯРЕМУ**.

Заступником Голови Верховного Суду України – секретарем Судової палати у кримінальних справах обрано **Анатолія РЕДЬКУ**.



Заступником Голови Верховного Суду України – секретарем Судової палати у господарських справах обрано **Валентина БАРБАРУ**.

Заступником Голови Верховного Суду України – секретарем Судової палати в адміністративних справах обрано **Віктора КРИВЕНКА**.



ПЛЕНУМИ

## СУДАМ РОЗ'ЯСНИЛИ ПРАВИЛЬНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА

*23 грудня 2011 року відбулося чергове засідання Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (далі – ВССУ). У його роботі взяли участь заступник Генерального прокурора Михайло Гаврилюк, перший заступник міністра юстиції Інна Ємельянова, радник голови Вищої ради юстиції Юрій Полтавець.*

Пленум прийняв постанови "Про практику розгляду судами заяв у порядку наказного провадження" та "Про судову практику застосування статей 400-11 – 400-18 Кримінально-процесуального кодексу України". Як зазначалося, їх прийняття зумовлене необхідністю надання судам роз'яснень з метою забезпечення правильного та однакового застосування відповідних норм цивільного та кримінального процесуального законодавства України. Так, у постанові "Про практику розгляду суда-

ми заяв у порядку наказного провадження" вказано, що суди, враховуючи особливості наказного провадження як спрощеної процедури судового провадження, направленої на ефективність судового розгляду, повинні чітко реалізовувати положення закону у своїй діяльності для виконання завдання цивільного судочинства (стаття 1 Цивільного процесуального кодексу України), не допускати порушення передбачених строків розгляду справ, безпідставної відмови у видачі судового

наказу, а також його видачі у випадках, не передбачених законом.

Постанова "Про судову практику застосування статей 400-11 — 400-18 Кримінально-процесуального кодексу України" містить роз'яснення стосовно практичного застосування положень, що визначають коло осіб, які мають право на звернення в порядку гл. 32-1 Кримінально-процесуального кодексу України, а також підстави для подання заяви та вимоги до неї. Постановою врегульовано питання щодо визначення предмета перегляду. Крім того, приділено увагу проблемам, що виникають у судовій практиці при визначенні процесуальних строків, передбачених гл. 32-1 Кримінально-процесуального кодексу України.

Також у першому читанні було розглянуто проекти постанов про деякі питання судової практики при вирішенні спорів, що виникають з кредитних правовідносин, та про практику застосування судами законодавства, що регулює самочинне будівництво. Прийнято рішення створити робочі групи для доопрацювання про-

ектів цих постанов при підготовці їх до другого читання. До складу груп увійшли судді ВССУ, представники Генеральної прокуратури, Міністерства юстиції, Вищої ради юстиції, а також члени Науково-консультативної ради при ВССУ.

Пленум також заслухав інформацію про узагальнення судової практики розгляду судами спорів, що виникають з договору найму жилого приміщення (статті 61-71 Житлового кодексу України), та вніс зміни до складу Науково-консультативної ради ВССУ.



ПЛЕНУМИ



## ЗАДЛЯ ЄДНОСТІ СУДОВОЇ ПРАКТИКИ

*26 грудня під головуванням Віктора Татькова відбулося чергове засідання Пленуму Вищого господарського суду України.*



ПЛЕНУМИ

Учасники засідання обговорили проекти низки постанов, представлених заступником голови ВГСУ Віктором Москаленком, зокрема, "Про внесення змін до постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 № 7 "Про деякі питання практики застосування розділу XII Господарського процесуального кодексу України", "Про внесення змін і доповнень до постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 11.10.2010 № 2 "Про деякі питання практики застосування розділу XII-2 Господарського процесуального кодексу України", "Про внесення змін до постанови Пленуму Вищого господарського суду України від 17.05.2011 № 6 "Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин".

Ішлося також про практику застосування конкурентного законодавства, заходів до забезпечення позову, перегляд рішень, ухвал, постанов за новоявленими обставинами, а також про деякі питання практики застосування Господарського процесуального кодексу України судами першої інстанції.

Коментуючи названі проекти постанов, Віктор Москаленко відзначив активну участь суд-

дів ВГСУ, місцевих та апеляційних господарських судів у їх вивченні та наданні великої кількості пропозицій, які було опрацьовано. Також заступник Голови ВГСУ підкреслив відсутність розбіжностей з окремих питань практики застосування відповідних норм законодавства з Вищим адміністративним судом України, що, безперечно, засвідчує єдність судової практики.

Окремо відзначалося налагодження контактів Вищого господарського суду з Антимонопольним комітетом, які сприяли уникненню протиріч в окремих питаннях застосування конкурентного законодавства. У ході представлення проектів постанов Віктор Москаленко відповів на питання учасників засідання. Окремі міркування та пропозиції щодо подальшого удосконалення винесених на розгляд Пленуму проектів постанов висловив Голова ВГСУ Віктор Татьков.

За результатами обговорення Пленум Вищого господарського суду України прийняв вищезазначені постанови.

На засіданні Пленуму ВГСУ були присутні представники громадських організацій та засобів масової інформації.

## РЕГІОН



**Василь МОРЕЙ,**  
начальник Територіального управління ДСА України  
в Житомирській області, заслужений юрист України

## СУДИ ЖИТОМИРЩИНИ ОСУЧАСНЮЮТЬСЯ

*Одним із головних напрямів діяльності Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь при проведенні судової реформи в Україні є забезпечення судів приміщеннями для створення належних умов зі здійснення судочинства та доступу громадян до правосуддя. У зв'язку з цим ТУ ДСА упродовж 2011 року було чимало зроблено задля покращення ситуації з розміщенням місцевих загальних судів.*

Як приклад, 19 жовтня відбулося урочисте відкриття оновленого приміщення Олевського районного суду Житомирської області. Подія для райцентру стала справді помітною. Варто сказати, що з 1973 року згаданий районний суд містився в приміщенні, яке не відповідало належним умовам відправлення правосуддя. Завдяки плідній співпраці керівництва Територіального управління та голови райсуду з органами місцевої влади для розміщення суду Олевською райдержадміністрацією було передано в оренду приміщення колишнього райкому партії. Відтепер усі судді та працівники апарату мають окремі кабінети, а слухання справ відбувається в залах судових засідань, як це й потрібно. Під час ремонту додатково було облаштовано ще й конференц-зал, проведено всі необхідні комунікації та встановлено технічні засоби. Варто зазначити, що в проведенні ремонтних робіт та облаштуванні прилеглої території активну участь брали й самі працівники суду, що значно прискорило переселення судової установи в нове приміщення.

А не так давно (8 грудня) відбулося відкриття ще одного оновленого приміщення — Радомисльського районного суду. Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.09.2007 р. №750-р "Про передачу нерухомого майна в м. Радомисль" для розміщення місцевого суду було передано окрему будівлю. На жаль, через відсутність

відповідного фінансування протягом 2008—2010 років ремонтні роботи в даному приміщенні не проводилися й лише сьогодні судді та працівники апарату суду мають змогу працювати в належних умовах.

Оновлена будівля суду відповідає всім вимогам державних будівельних норм та належним умовам здійснення правосуддя. Загальна площа будівлі складає 1058 м<sup>2</sup>. Додамо, що з 1958 року Радомисльський районний суд містився в приміщенні, побудованому ще в 1886 році, загальною площею 548 м<sup>2</sup>, де для відправлення правосуддя був лише один зал судових засідань. Віднині ситуація змінилася. У новому приміщенні кожен суддя має окремий кабінет та зал судових засідань (всього тут працює 4 судді). Є вдосталь кімнат для працівників апарату суду, канцелярії, архіву, для прийому громадян, прокурора, свідків, адвоката, приміщення для підсудних, конвою тощо. А у великих світлих коридорах є можливість вільно розміститися всім учасникам процесу.

Усі приміщення належним чином облаштовано та технічно оснащено, а також відремонтовано господарські будівлі, які містяться на прилеглий території. І навіть більше — завдяки ефективній співпраці керівництва Територіального управління та суду з міською владою відремонтовано навіть дорогу до суду та відкрито маршрут міського транспорту.

Відзначимо й те, що на сьогодні Територіальним управлінням проведено комплексне обстеження приміщень усіх місцевих загальних судів області та прилеглих до них територій. За його підсумками розроблені заходи з приведення їх до нормативних вимог. Окрім того, протягом 2011 року ТУ ДСА було вжито ряд заходів, що не потребували значних капіталовкладень, а саме: відремонтовано фасад приміщення Черняхівського районного суду; проведено капітальний ремонт фасаду Попільнянського районного суду; проведено поточні ремонти покрівель приміщень Любарського, Бердичівського, Баранівського та Коростенського місцевих загальних судів області.

На виконання Державної цільової програми енергоефективності в приміщеннях Олевського, Малинського, Лугинського, Попільнянського, Черняхівського та Андрушівського районних судів замінено вікна на енергозберігаючі металопластикові. Для всіх судів області з метою зменшення споживання електроенергії закуплені енергозберігаючі лампи освітлення.

Варто відзначити й те, що протягом останніх років для створення належних умов роботи місцевих загальних судів та підготовки до осінньо-зимового періоду Територіальним управлінням у Володар-Волинському районному суді встановлено та введено в експлуатацію електрокотельню, що дає змогу максимально використовувати для опалення приміщення дешеву нічну електроенергію. Це дозволило не лише створити нормальні умови для роботи суддів і працівників апарату, а й зекономити бюджетні кошти на оплату електроенергії. У Ружинському райсуді проведено капітальний ремонт системи опалення, встановлено нові газові котли, а в Чуднівському суді завершено монтаж автономного газового опалення. Нині вирішується питання щодо реконструкції системи опалення будівель Народицького, Овруцького та Коростишівського районних судів області. Для виконання цих робіт Державною судовою адміністрацією України вже виділені відповідні кошти.

Зазначимо, що відповідно до переліку вимог, що пред'являються до приміщень судів, згідно з встановленими нормативами у Житомирській області має бути 152 зали судових засідань. На сьогодні в приміщеннях місцевих загальних судів є 102 таких зали. У повному обсязі відповідно до кількості суддів забезпечені залами судових засідань Андрушівський, Баранівський, Богунський,



Оновлене приміщення Олевського райсуду.

Корольовський, Радомишльський та Олевський районні суди.

Нагальною залишається проблема забезпечення приміщенням Брусилівського районного суду, для чого потрібно збудувати окрему будівлю (орієнтовна вартість робіт — близько 5 млн гривень). Потребує капітального ремонту приміщення, передане до сфери управління ДСА України на підставі рішення виконкому Червоноармійської районної ради для розміщення місцевого суду. А вирішення проблеми забезпечення достатньої площі приміщень Житомирського, Бердичівського, Романівського та Овруцького місцевих загальних судів можливо лише за умови добудови додаткових поверхів, що дасть змогу збільшити кількість залів судових засідань, кабінетів для суддів та працівників апаратів, а також покращити умови для учасників судових процесів. На жаль, за відсутності відповідного фінансування це питання залишається невирішеним.

Варто відзначити й те, що за підсумками комплексної перевірки з 26 приміщень, в яких розміщені місцеві загальні суди області, 19 уже отримали свідоцтво на право власності. Нині вирішується питання щодо передачі з власності територіальних громад приміщень Житомирського та Попільнянського районних судів, а також Новоград-Волинського міськрайонного суду. Як бачимо, Територіальним управлінням за минулий рік зроблено чимало для створення належних умов для відправлення правосуддя в області. На жаль, на сьогодні вирішено ще не всі ці питання. Однак ТУ ДСА сподівається, що реалізуючи Закон України "Про судоустрій і статус суддів" та при відповідному фінансуванні всі наявні проблеми щодо покращення умов роботи судів будуть вирішені.





## НА ВІННИЧЧИНІ ВІДБУЛАСЯ НАРАДА-СЕМІНАР З КЕРІВНИКАМИ АПАРАТІВ СУДІВ ТА ЇХ ЗАСТУПНИКАМИ

**Василь БЛИК,**  
начальник Територіального управління ДСА України  
у Вінницькій області, кандидат юридичних наук

*Із метою належної організації діяльності місцевих загальних судів Вінниччини територіальним управлінням 17 листопада 2011 року проведено нараду-семінар з керівниками апаратів місцевих загальних судів області та їх заступниками. Варто зазначити, що проведення таких заходів із метою координації діяльності апаратів місцевих загальних судів має системний характер. У березні цього року територіальним управлінням було проведено нараду за участю голів місцевих загальних судів та керівників апаратів судів з питань фінансового й організаційного забезпечення судової діяльності у 2011 році.*

У нараді взяли участь керівники ТУ ДСА України, усі керівники апаратів судів, їх заступники та керівники структурних підрозділів територіального управління. Відкрив зібрання начальник управління Василь Блик, який у вступному слові зупинився на перспективах співпраці територіального управління з керівниками апаратів місцевих загальних судів. До відома присутніх була доведена інформація про реалізацію впродовж трьох кварталів 2011 року територіальним управлінням практичних заходів, спрямованих на належне організаційне забезпечення діяльності загальних місцевих судів регіону. Територіальним управлінням в рамках наданих повноважень першочергово вирішувалися організаційні питання, пов'язані із забезпеченням процесуальної діяльності місцевих загальних судів. Незважаючи на значне збільшення надходження до судів усіх категорій справ і матеріалів (за даними статистичних звітів середньомісячне навантаження на одного суддю за перше півріччя 2011 року зросло в порівнянні з відповідним періодом 2010-го на 135 справ), ТУ ДСА було в достатній кількості забезпечено суди поштовими марками, конвертами, папером, CD-дисками, вирішено питання щодо оперативної заправки картриджів тощо.



У свою чергу заступник начальника управління Олег Кислиця поінформував присутніх про реорганізацію територіального управління, що відбулася в 2011 році. Крім іншого він зазначив, що ТУ ДСА детально вивчаються проблемні питання кожного районного суду та вживаються заходи щодо фінансового, інформаційного і матеріально-технічного забезпечення їх діяльності. Доповідач, зокрема, ознайомив керівників апаратів із результатами виконання в 2011 році Єдиної комплексної правоохоронної програми Вінницької області на 2010–2014 роки, прийнятої на сесії Вінницької обласної ради. Зокрема, в рамках виконання зазначеної програми для місцевих загальних судів отримано субвенцій, виділених із

місцевих бюджетів державному бюджету на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів, в сумі 79 тисяч гривень.

Присутніх було озаяомлено з результати роботи комітету з конкурсних торгів територіального управління. З метою безперерійного забезпечення загальних місцевих судів Вінницької області стаціонарним телефонним зв'язком (забезпечення доступу 176 суддів до мережі Інтернет



для постійного оперативного надсилання рішень до Єдиного державного реєстру судових рішень на виконання Закону України "Про доступ до судових рішень") комітетом 22 серпня 2011 року прийнято рішення щодо закупівлі послуг стаціонарного телефонного зв'язку. Було вирішено провести процедуру закупівлі таких послуг в одного учасника — у ВФ ПАТ "Укртелеком". За результатами розгляду пропозиції територіального управління Міністерство економічного розвитку і торгівлі України погодило застосування процедури закупівлі в одного учасника.

Територіальним управлінням також проведено процедуру закупівлі послуг із забезпечення функціонування автоматизованої системи документообігу суду у місцевих загальних судах, яку здійснено шляхом закупівлі за процедурою відкритих торгів.

Проблемним постало питання закупівлі бензину для місцевих загальних судів. В липні 2011 року було проведено саму процедуру закупівлі бензину А-95. Розкриття пропозицій конкурсних торгів планувалося провести 11.07.2011 року. Однак за станом на дату розкриття не надійшло жодної пропозиції на закупівлю бензину моторного. Таким чином, відповідно до ст. 30 Закону України "Про здійснення державних закупівель", комітетом з конкурсних торгів територіального управління було вирішено відмінити торги у зв'язку з поданням для участі у них менше двох пропозицій (неподанням пропозицій).

3 серпня на засіданні комітету з конкурсних торгів було прийнято рішення про повторне проведення процедури закупівлі бензину А-95 для потреб місцевих загальних судів за процедурою відкритих торгів. Розкриття цінкових пропозицій від двох учасників відбулося 28.09.2011 р. Та, як з'ясувалося, ціна найбільш економічно вигідної пропозиції перевищувала суму, передбачену на фінансування закупівлі, у зв'язку з чим торги визнані такими, що не відбулися.

Розглядалися на нараді й проблеми взаємодії керівників апаратів з органами виконавчої влади, територіальним управлінням з питань забезпечення ді-

яльності суду, здійснення організаційного забезпечення ведення планово-фінансової та бухгалтерської роботи, організації роботи зі зверненнями громадян та інші питання, пов'язані з організацією роботи суду. Зокрема, в доповіді заступника начальника ТУ ДСА Жанни Марценюк ішлося про ведення планово-фінансової та бухгалтерської роботи в місцевих загальних судах, забезпечення умов оплати праці працівників апарату суду, належного фінансування суду. Останні два питання викликали особливо жваву дискусію.

За станом на 1 листопада місцеві загальні суди області провели суцільну інвентаризацію основних засобів та інших необоротних активів малоцінних і швидкозношуваних предметів, матеріалів, грошових коштів, бензину, розрахунків та інших статей балансу. Нині у співпраці зі спеціалістами територіального управління матеріально-відповідальні особи судів проводять звірку фактичної наявності товарно-матеріальних цінностей з даними бухгалтерського обліку. Про проблемні питання, пов'язані з проведенням інвентаризації, індексації основних засобів у судах, та подання фінансових документів розповіла головний спеціаліст відділу планово-фінансової діяльності, бухгалтерського обліку та звітності територіального управління Валентина Ліщишина.

Вивчення стану організації роботи суду, що є одним із важливих аспектів організаційного забезпечення його діяльності, має за мету виявити наявний позитивний досвід роботи для його подальшого розповсюдження, з іншого боку, є можливість виявити недоліки та причини їх походження, допомогти в розробленні заходів щодо їх усунення.

Згідно з чинним законодавством Державна судова адміністрація України та її територіальні органи повинні організовувати в місцевих судах роботу з ведення судової статистики, діловодства та архіву, а також тримати під постійним контролем стан діловодства в судах, забезпечувати достовірність і повноту статистичної інформації. Також мають вивчатися

практика організації діяльності судів, кадрові питання апаратів судів, забезпечуватися необхідні умови для підвищення кваліфікації працівників, організуватися впровадження в судах комп'ютеризації для судочинства, діловодства та інформаційно-нормативного забезпечення судової діяльності.

Відповідно до п. 2/2 постанови № 6/4 колегії ДСА від 11 жовтня 2007 року перевірки організації діяльності судів необхідно проводити один раз на два роки. Варто зазначити, що за період функціонування територіального управління проведено близько 70 таких перевірок, тож працівники управління мали можливість побувати в кожному суді області. Огляд найпоширеніших помилок, що допускаються в організації роботи судів, провела начальник відділу Ніна Колодько за результатами вивчення стану організації діяльності судів упродовж 2011 року. Увагу керівників апаратів було зосереджено на необхідності належної організації роботи зі зверненнями громадян в суді та вжитті заходів, спрямованих на попередження таких звернень у подальшому.

У зв'язку з наближенням звітнього періоду провідний спеціаліст ТУ ДСА Руслан Чернецький надав керівникам апаратів роз'яснення щодо організації обліково-статистичної роботи в суді та підготовки звітів про роботу суду за 2011 рік, наголосивши при тому на необхідності спільної роботи працівників апарату суду не лише в ході підготовки звітів, але й упродовж усього звітнього періоду при заповненні первинних документів — обліково-статистичних карток на справи та матеріали.

За ініціативи начальника відділу кадрів територіального управління з керівниками апаратів обговорено питання особливостей ведення кадрової роботи, порядку надання відпусток керівникам апаратів та організації проходження практики студентів вищих навчальних закладів у місцевих судах.

Крім того, на нараді ішлося й про підвищення кваліфікації суддів і працівників апаратів місцевих загальних судів у Національній школі суддів України та проведено вивчення окремих положень нового Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції".

Завідувач сектора матеріально-технічного забезпечення Інна Луговіна окреслила напрямки діяльності територіального управління щодо здійснення заходів із належного матеріально-технічного забезпечення місцевих загальних судів області. Вона також детально зупинилася на питаннях організації проходження суддями та працівниками апаратів місцевих судів щорічного профілактичного медичного огляду. Ще в другому кварталі 2011 року територіальним управлінням було ініційовано підписання спільного наказу ТУ ДСА й Управління охорони здоров'я та курортів Вінницької обласної державної адміністрації про проходження суддями, працівниками апаратів місцевих судів та пра-

цівниками теруправління щорічного профілактичного медичного огляду. Згідно п. 3 цього наказу головних лікарів закладів охорони здоров'я зобов'язано забезпечити безоплатне проходження такого огляду. Зазначений наказ було підписано 20.06.2011 р. та повідомлено усі місцеві суди Вінницької області про можливість проходження медичного огляду у закладах охорони здоров'я, вказаних у додатку до цього документу. Крім загальних місцевих судів до переліку також включено територіальне управління, Господарський суд Вінницької області та Вінницький окружний адміністративний суд.

Тож переважна більшість суддів та працівників апаратів судів пройшли профілактичний медичний огляд. З метою забезпечення безпеки здоров'я суддів та працівників апаратів судів планується придбання кварцових ламп для знезараження залів судових засідань.

На основні принципи та вимоги до оформлення документації на виконання ремонтно-будівельних робіт у судах звернув увагу Павло Шлінчук, директор Вінницької філії ДП "Судовий будівельно-експертний центр".

Із 2004 року на Вінниччині успішно діє первинна профспілкова організація судових органів ВПС "Соціальний прогрес", що об'єднує працівників апаратів судів області. Про результати діяльності та перспективи розвитку профспілки поінформувала Тетяна Білоус. На нараді виступила також Ніна Цимбал — керівник апарату Гайсинського районного суду, яка поділилася з колегами своїм досвідом щодо порядку організації діяльності із забезпечення взаємозамінності між працівниками апарату суду.

Із керівниками апаратів та їх заступниками відбувся також діалог у форматі "питання—відповіді", в ході якого присутні мали нагоду обговорити проблеми, що хвилюють і суди, і територіальне управління. Виникло жваве обговорення питань належного фінансування, умов оплати праці та перспектив забезпечення судів у 2012 році.

Як відомо, Законом України "Про судоустрій і статус суддів" повноваження керівників апаратів значно розширені — вони призначають на посаду та звільняють з посади працівників суду, тобто формують апарат, від професіоналізму якого залежить якість роботи установи. Разом з тим збори суддів можуть висловити недовіру керівнику апарату суду, що тягне за собою його звільнення з посади. Отже, керівникам апаратів необхідно працювати над підвищенням своїх професійних знань та управлінських навичок, авторитету серед працівників апарату та суддівського корпусу, забезпечуючи належну організацію роботи суду. На цьому й наголосив, завершуючи нараду, заступник начальника територіального управління Олег Кислиця.

## МІЖНАРОДНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

# СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ В СУДОВІЙ ГІЛЦІ ВЛАДИ

*6–7 грудня в Києві під такою назвою прийшла дводенна міжнародна конференція, організована Радою суддів України, Державною судовою адміністрацією України та проектом Агентства США з міжнародного розвитку "Україна: справедливе правосуддя".*

У конференції взяли участь чимало знаних фахівців та експертів з України та закордону, зокрема, голова Ради суддів України Ярослав Романюк, керівник проекту Агентства США з міжнародного розвитку "Україна: справедливе правосуддя" Девід Вон, голови Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Ігор Самсін та Ради суддів адміністративних судів України Микола Кобилянський, заступник Голови Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ Михайло Вільгушинський, Голова Державної судової адміністрації України Руслан Кирилюк, суддя Федерального суду Північного Округу Каліфорнії Чарлз Браер, експерт проекту "Україна: справедливе правосуддя" з питань бюджету, судового адміністрування Маркус Зіммер, а також судді Верховного Суду України, голови апеляційних судів та начальники територіальних управлінь Державної судової адміністрації України.

Із вітальним словом до учасників конференції звернувся Голова ДСА України Руслан Кирилюк. Зокрема, він зазначив, що стратегія — це генеральна довгострокова програма дій і порядок розподілу пріоритетів та ресурсів організації для досягнення її цілей, відтак питання стратегічного планування є надзвичайно актуальним. "Якщо ми доведемо, що вміємо ставити перед собою цілі і потім їх досягати, це, безумовно, підвищить наш авторитет як серед громадян — користувачів судової системи, так і серед інших гілок влади", — сказав Р. Кирилюк. Досягнення цієї мети, за його словами, має відбуватися через забезпечення низки соціальних гарантій для працівників судової гілки влади. Тож у розробці стратегічного плану ДСА України та Рада суддів України спиратимуться на кращий європейський і міжнародний досвід, зокрем, досвід судової системи США в розробці та реалізації стратегічних завдань, а також на напрацювання українських й іноземних експертів у цій галузі, наголосив Руслан Кирилюк.



Під час конференції.

У свою чергу засновник і голова Консультативної ради Міжнародної асоціації судового адміністрування Маркус Зіммер, виступаючи перед учасниками конференції, заявив, що "неможливість керівництва державних інститутів ефективно здійснювати планування може призвести до краху". За його словами, основною метою стратегічного планування не повинно бути виключно зміцнення традиційних підходів і практик здійснення правосуддя. "Не уникайте цінностей і цілей, які відображають відрив від попередньої практики і традицій. Те, що здається невдалим планом, насправді може виявитися творінням генія", — резюмував Маркус Зіммер.

Натомість голова Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Ігор Самсін, говорячи про актуальність проблем стратегічного планування у судовій системі України, наголосив на необхідності удосконалення тих елементів судової системи, які відповідають за підвищення якості та ефективності правосуддя. "І найголовніше — ми повинні знайти ефективні шляхи відновлення довіри суспільства до судової системи", — додав він.

На важливості стратегічного планування в судовій гілці влади наголошували й інші учасники конференції.

## ЗУСТРІЧ З ЕКСПЕРТОМ ПРОЕКТУ “УКРАЇНА: СПРАВЕДЛИВЕ ПРАВОСУДДЯ”

*Відбулася зустріч керівництва Ради суддів України та Державної судової адміністрації України з експертом проекту "Україна: справедливе правосуддя" з питань бюджету, судового адміністрування Маркусом Зіммером.*

Під час зустрічі було обговорено питання доступу до судових рішень та фінансування судівництва, зокрема бюджетне планування видатків, спрямованих на потреби судів та установ судової системи.

Голова Ради суддів України Ярослав Романюк поінформував експерта проекту "Україна: справедливе правосуддя" стосовно законодавчих змін, котрими сьогодні регулюється питання доступу до Єдиного державного реєстру судових рішень. Наразі Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо розгляду справ Верховним Судом України" встановлено, що перелік рішень судів загальної юрисдикції затверджується Радою суддів України за погодженням із Державною судовою адміністрацією України. Відтак, за словами Ярослава Романюка, сьогодні триває робота над створенням переліку таких рішень.

У свою чергу Маркус Зіммер відзначив, що до процесу створення переліку рішень судів за-

гальної юрисдикції, що включатимуться до Єдиного державного реєстру судових рішень, варто було б залучити адвокатів, громадськість, ЗМІ та надати цьому процесу ще більшої гласності й відкритості.

Міжнародний експерт також висловив свою думку щодо існуючої сьогодні пропозиції — вносити до реєстру тільки ті рішення судів, які є у справі остаточними й уже набрали законної сили.

Зі свого боку Голова Державної судової адміністрації України Руслан Кирилюк ознайомив американського експерта з вітчизняним бюджетним процесом. Зокрема, він відзначив, що формування проекту бюджету в Україні розпочинається влітку, а завершується прийняттям закону про державний бюджет у грудні. Руслан Кирилюк висловив також сподівання, що у зв'язку з прийняттям Закону України "Про судовий збір" фінансування потреб судової влади має покращитися.

## РЕФОРМА СУДОВОЇ СИСТЕМИ І СУДДІВСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ

*У Києві пройшла міжнародна конференція "Реформування судової системи в Україні та міжнародні стандарти щодо незалежності суддів"*

20—21 грудня в конференц-залі Національної академії наук України відбулася дводенна міжнародна конференція "Реформування судової системи в Україні та міжнародні стандарти щодо незалежності суддів", організована спільно ОБСЄ/Бюро демократичних інститутів та прав людини у співпраці з проектом Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) "Україна: справедливе правосуддя" та Комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права.

У роботі конференції взяли участь голова Комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права Сергій Головатий, голова підрозділу з верховенства права ОБСЄ Бенджамін Моро, спеціаліст цього ж підрозділу Єва Катінка Шмідт,

член Венеціанської комісії Джеймс Гамільтон, керівник проекту Агентства США з міжнародного розвитку "Україна: справедливе правосуддя" Девід Вон та його заступник Наталія Петрова, голова Ради суддів України Ярослав Романюк, голова Ради суддів загальних судів України Павло Гвоздик, заступник керівника апарату Верховного Суду України Микола Хавронюк, голова Вірусського повітового суду Естонії Павло Гончаров, радник голови Комітету Верховної Ради України з питань правосуддя Ростислав Герасимов, секретар Вищої кваліфікаційної комісії суддів України Анатолій Марцинкевич, проректор з науково-дослідної роботи Національної школи суддів України Наталія Шукліна, голови та судді апеляційних судів України.

Із вітальним словом до учасників зібрання звернувся голова Комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права Сергій Головатий. Мета проведення конференції збігається з метою реформування судової системи, а саме — набуття судовою владою імунітету від політичних інститутів у цілому та політиків зокрема, — зауважив Сергій Головатий.

У свою чергу представник від ОБСЄ Єва Катінка Шмідт акцентувала увагу головних напрямках незалежності судочинства. "Незалежність судочинства є невід'ємною складовою права на справедливий судовий процес, а також верховенства права та демократії. На підставі ретельного дослідження правничих систем та практики було виокремлено три напрямки, що є особливо значущими для незалежності судочинства — це адміністрування судівництва, добір і навчання суддів та відповідальність суддів і суддівська незалежність у процесі судочинства", — зазначила вона. А її колега Бенджамін Моро додав, що такі заходи є значним внеском у реформування незалежної, безсторонньої, ефективної та професійної судової влади України.

За результатами конференції було рекомендовано внести зміни до Закону України "Про судоустрій і статус суддів". Зокрема, пропонується змінити систему суддівського самоврядування шляхом ліквідації рад суддів господарських, адміністративних і загальних судів України, натомість утворити ради суддів в областях, а також збільшити кількість членів Ради суддів України з 11 до 37.

Рекомендовано також доповнити частину шостої статті 127 вказаного закону, зазначивши, що рішення Ради суддів України, прийняті в межах визначених цим законом повноважень, є обов'язковими для всіх органів суддівського самоврядування та Державної судової адміністрації України, а пункт 3 частини 5 статті 127 закону викласти в такій редакції: "... призначає та звільняє Голову Державної судової адміністрації України та його заступників, вирішує питання про заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності Голову Державної судової адміністрації України та його заступників", Конференція надала також інші рекомендації.

**ПОЗИЦІЯ**

## **РАДУ СУДДІВ УКРАЇНИ ХВИЛЮЄ СУДДІВСЬКА НЕЗАЛЕЖНІСТЬ**

*23 грудня 2011 року відбулося останнє у цьому році засідання Ради суддів України.*

На засіданні, зокрема, було обговорено та частково схвалено пропозиції учасників конференції "Незалежність суддів в Україні", де відзначалася необхідність участі органів суддівського самоврядування у процесі бюджетування судової влади, погодженні нормативно-правових актів, а також запровадження в чинне законодавство конкретних санкцій та процедур їх застосування за посягання на незалежність судів і суддів. Окрім того, присутні висловили свої пропозиції робочій групі з питань реформування прокуратури і адвокатури, створеній відповідно до розпорядження Президента України № 362/ 2011-рп, зокрема щодо приведення функцій прокуратури у відповідність до норм Конституції України шляхом позбавлення органів прокуратури права загального нагляду.

У процесі реформування адвокатури, на думку членів вищого органу суддівського самоврядування, необхідно передбачити:

- обов'язковість ліцензування (не слід ототожнювати з видами господарської діяльності);

- встановлення професійних вимог до адвоката з точки зору вікового цензу і наявності певного стажу роботи;

- підконтрольність виключно органам адвокатського самоврядування та обов'язковість виконання рішень цих органів;

- обов'язковість надання безоплатної правової допомоги малозабезпеченим громадянам.

Голова Державної судової адміністрації України Руслан Кирилюк, інформуючи учасників засідання про прийняття Верховною Радою України Закону України "Про державний бюджет України на 2012 рік", відзначив, що в бюджеті на 2012 рік враховано новий вид оплати праці суддів — суддівську винагороду, тобто враховано норми статті 129 Закону України "Про судоустрій і статус суддів", а порівняно із початковими цифрами, що закладалися до проекту бюджету, видатки на судову владу збільшено на 62 млн гривень.

Рада суддів України розглянула й питання про затвердження Переліку судових рішень судів загальної юрисдикції, які підлягають внесенню до

Єдиного державного реєстру судових рішень. За результатами обговорення було прийнято рішення звернутися до Верховного та вищих спеціалізованих судів України з пропозицією визначити перелік таких рішень та направити свої пропозиції до Державної судової адміністрації України до 1 лютого 2012 року. Також на початку лютого планується провести "круглий стіл", де судді за участю громадськості обговорять усі пропозиції, які

надійшли з цього приводу. І лише потому Рада суддів України спільно з Державною судовою адміністрацією затвердять Перелік рішень судів загальної юрисдикції, які підлягають внесенню до Єдиного державного реєстру судових рішень (орієнтовно — це лютий—березень 2012 року).

Рада суддів України також затвердила орієнтовний план роботи та графік чергових засідань на 2012 рік.

НОВАЦІЇ

## 2011 РІК ДЕРЖАВНА СУДОВА АДМІНІСТРАЦІЯ УКРАЇНИ ЗАВЕРШИЛА ВПРОВАДЖЕННЯМ СИСТЕМИ ВІДЕОКОНФЕРЕНЦІВ'ЯЗКУ

*30 грудня 2011 року в Державній судовій адміністрації України було презентовано внутрішньовідомчу систему відеоконференцв'язку та відбулася перша відеоконференція між центральним апаратом ДСА України та її територіальними управліннями.*

Як зазначив Голова Державної судової адміністрації України Руслан Кирилюк, започаткування такого інноваційного зв'язку в переддень Нового, 2012 року є символічним, а відтак рік розпочнеться на позитиві і загалом буде добрим. Руслан Кирилюк також повідомив, що вже найближчим часом територіальні управління будуть забезпечені більш сучасною технікою та вдосконаленими каналами зв'язку.

У перспективі планується налагодження такої системи зв'язку для спілкування не лише між ДСА та її територіальними управліннями, але й між ДСА та судами з метою оперативного вирішення нагальних питань, обміну досвідом, проведення семінарів та тренінгів.

Голова ДСА України побажав усім учасникам відеоконференції гарного Нового року та веселих свят.

У свою чергу генеральний директор ДП "Інформаційні судові системи" Леонід Богданов



наголосив, що започаткування такого виду зв'язку є початком роботи в нових умовах та дасть змогу значно зменшити витрати на міжміські розмови.

Зі свого боку начальники територіальних управлінь ДСА України відзначили прогресивність і корисність такого виду зв'язку та наголосили на потребі подібного спілкування центру з регіонами.

НОВАЦІЇ

**У НОМЕРІ**

**У НОМЕРІ**

**Судова реформа**

*Руслан КИРИЛЮК.*

Судова реформа: здобутки і перспективи ... 2

**Проблеми незалежності судової влади**

*Гор САМСІН.*

Незалежність судді як особлива гарантія його статусу ..... 5

**Актуальне інтерв'ю**

*Гор ТЕМКІЖЕВ.*

Негативний імідж судів — стереотип, а не об'єктивність ..... 9

**Соціальний захист**

*Анатолій ОСЕТИНСЬКИЙ.*

Окремі аспекти соціального захисту судді в сучасних умовах ..... 13

**Питання правової культури та професійної етики**

*Василь СПІВАК.*

Професійна правова культура носіїв судової влади як засіб забезпечення незалежності та неупередженості діяльності суддів ..... 23

**Проблеми законодавства**

*Андрій ІВАНИЩУК.*

Удосконалення законодавства стосовно розгляду справ про адміністративні правопорушення ..... 30

**Законотворення**

"Інстанційне" розвантаження ВССУ ..... 34

**Офіційно**

Про внесення змін до Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 р. № 1350 ..... 35

**Пленуми**

У Верховного Суду України новий голова ..... 36  
Судам роз'яснили правильність застосування законодавства ..... 36  
Задля єдності судової практики ..... 38

**Регіон**

*Василь МОРЕЙ.*

Суди Житомирщини осучаснюються ..... 39

*Василь БЛИК.*

На Вінниччині відбулася нарада-семинар з керівниками апаратів судів та їх заступниками ..... 41

**Міжнародне співробітництво**

Стратегічне планування в судовій гілці влади ..... 44  
Зустріч с експертом проекту "Україна: справедливе правосуддя" ..... 45  
Реформа судової системи і суддівське самоврядування ..... 45

**Позиція**

Раду суддів України хвилює суддівська незалежність ..... 46

**Новачі**

2011 рік Державна судова адміністрація України завершила впровадженням системи відеоконференцв'язку ..... 47

**Над випуском працювали:**

*Вячеслав Гармаш  
Олена Ігнатченко  
Федір Ілюк  
Андрій Жарий  
Михайло Черненко*

Оригінал-макет виготовлено комп'ютерним центром видавничої організації «Юрінком Інтер»

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції Серія ДК № 19 від 20.03.2000 р.)

Підписано до друку 10.01.2012 р. Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>8</sub>. Папір крейдяний.

Друк офсетний. Обл.-вид. арк. 3,8. Умовн. друк. арк. 5,58.

Наклад 725 прим. Зам. №

Віддруковано у ЗАТ «Віпол», 03151, м. Київ-151, вул. Волинська, 60